

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE - UNIVALE  
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

GUSTAVO ALVES DE CASTRO PIRES

**A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL  
DE TEÓFILO OTONI: uma análise do pacto federativo.**

**GOVERNADOR VALADARES**

**2014**

GUSTAVO ALVES DE CASTRO PIRES

**A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL  
DE TEÓFILO OTONI: uma análise do pacto federativo.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE, como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Integrada do Território.

Orientador: Prof. Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda.

**GOVERNADOR VALADARES**

**2014**

GUSTAVO ALVES DE CASTRO PIRES

**A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL DE TEÓFILO  
OTONI: UMA ANÁLISE DO PACTO FEDERATIVO.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Gestão Integrada do Território.

Governador Valadares, 25 de agosto de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda (Orientador)  
Universidade Vale do Rio Doce - UNIVALE

---

Prof. Dr. Mauro Augusto dos Santos  
Universidade Vale do Rio Doce - UNIVALE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Larissa Froede Brito  
Faculdade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC/TO

Dedico este trabalho a minha amada esposa, que desde a gênese desta empreitada esteve comigo, dividindo os sentimentos, as angustias, as experiências e, principalmente, o tempo. Juntos, iniciamos o mestrado, casamos, viajamos, mudamos, reformamos, fomos avaliados, paramos, voltamos e terminamos. Enfim, não houve intemperes que não tenhamos superado juntos. E é assim que desejo viver o resto da minha vida, junto, do seu lado.

## AGRADECIMENTOS

Quando se tem a difícil tarefa de transferir para o papel uma mensagem de agradecimento, muitas são as ideias que acabam nos assediando nesse momento.

Se houvesse um manual para isso, certamente ele nos advertiria sobre a obrigação de agradecer a Deus e a todas as pessoas que de certa forma contribuíram para a concretização deste projeto.

Pois bem, sem novidades é o que faço agora, agradeço a Deus, acima de tudo, e a todos os demais que dispensaram a mim seu carinho, sua atenção, seu tempo e seus ensinamentos, contribuindo direta ou indiretamente para que este dia chegasse.

Contudo, seria muito injusto da minha parte deixar de agradecer pontualmente à algumas pessoas, como:

- Minha mãe, de quem quero a certeza de que, em qualquer momento da minha vida, sendo-me possível expressar algum sentimento de gratidão sua imagem será a primeira a se revelar em minha mente, sou e sempre lhe serei grato por tudo, te amo incondicionalmente.

- Minha esposa, a quem já dediquei este trabalho, mas aproveito para agradecer pela parceria inabalável que formamos desde o primeiro momento desta jornada. Quantos momentos, só nós sabemos, muito obrigado minha linda, inclusive pela paciência.

- Meu sogro, sem sombra de dúvidas, você foi e continua sendo meu maior incentivador. Quando me faltavam forças, eram suas mãos que sentia me empurrando e, por isso mesmo, não poço deixar de expressar, em público, minha gratidão e admiração, pois o tenho como um exemplo. Aprendi contigo que tudo pode ser realizado, que as oportunidades existem para ser aproveitadas, basta que estejamos prontos para “montar nos cavalos que passam arreados na nossa frente”. Muito obrigado, mesmo!

- Meus demais familiares igualmente foram fundamentais. Sempre pude contar com o apoio de cada um, especialmente da minha sogra, minha irmã, meus sobrinhos, cunhados e a minha Mãe Dete, uma avó mais do que querida e inigualável.

- Aos meus companheiros da FENORD rendo a viabilidade deste sonho. Em todos os momentos tive a certeza de poder contar com o apoio inafastável de cada um, e, por isso mesmo, preciso partilhar com essa maravilhosa equipe os frutos desta “nossa” conquista.

- Meus Professores da UNIVALE, Alexandre, Cyntia, Haruf e Suely Rodrigues pela oportunidade de desfrutar da imensidão de conhecimento e experiência que possuem. Aos queridíssimos Professores Mauro e Sueli Siqueira, agradeço por todo carinho, torcida e colaboração (paciência) que sempre, tão gentilmente, dispensaram a mim e ao meu trabalho, grandes amigos.

Por fim, em especial, agradeço penhoradamente ao Professor Rosângelo Rodrigues de Miranda, meu orientador, que durante todo esse processo esteve ao meu lado, contribuindo de forma decisiva com toda a sua experiência e sabedoria, que lhe permitem viabilizar aquilo que parece ser impossível, tornar fácil o que aparenta ser difícil, enfim, um “ouriço” (como ele mesmo se apresentou na primeira aula), um fora de série que trouxe luz à minha trajetória acadêmica, um amigo para a vida toda, que terá para sempre minha admiração e gratidão.

## RESUMO

A preocupação com um ambiente sustentável que reserve às gerações futuras um acervo cultural, artificial e natural no mínimo igual àquele disponível aos que habitam o planeta terra nos dias de hoje, é matéria de ordem no mundo todo. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, o dever de proteger o meio ambiente foi compartilhado com os Municípios, que passaram a gozar de autonomia legislativa para legislar em matéria ambiental de interesse predominantemente local. Assim, o presente trabalho se dispõe a investigar a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, Minas Gerais, a partir de uma abordagem qualitativa, ancorada em uma revisão bibliográfica de textos relacionados à território, pacto federativo brasileiro, processo legislativo municipal, meio ambiente e efetividade, bem como amparada pela análise de documentos capazes de atestar a aplicabilidade dessas leis. Alcançado o objetivo proposto, espera-se que o presente trabalho cumpra seu propósito social.

**Palavras-chave: Território – Meio Ambiente – Legislação - Efetividade**

## **ABSTRACT**

The concern with a sustainable environment that book to future generations a cultural heritage, artificial and natural at least equal to that available to those who live on the planet earth today, it is a matter of order in the world. In Brazil, from the Federal Constitution of 1988, the duty to protect the environment has been shared with the Municipalities, which pass to enjoy legislative autonomy to legislate on environmental matters of interest predominantly local. Thus, the present work is to investigate the effectiveness of environmental legislation municipal Teófilo Otoni, Minas Gerais, from a qualitative approach, based on a literature review of texts related to territory, brazilian's federative pact, legislative process municipal, environment and effectiveness, as well as supported by analysis of documents able to vouch for the applicability of these laws.

**Keywords: Territory - Environment - Legislation – Effectiveness**

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CODEMA</b>	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
<b>DDT</b>	Dicloro-Difenil-Tricloroetno
<b>MVM</b>	Mesorregião do Vale do Mucuri
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>UICN</b>	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
<b>WWF</b>	Fundo Mundial para a Natureza
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>PNMA</b>	Política Nacional do Meio Ambiente

## **LISTA DE FIGURAS**

**FIGURA 1:** Identificação geográfica do Município de Teófilo Otoni, inserido no Estado de Minas Gerais.

**FIGURA 2:** Mapa das Minas Gerais no século XIX.

**FIGURA 3:** Retrato de Theophilo Benedicto Ottoni.

**FIGURA 4:** Estação e pátio originais da estação de Teófilo Otoni por volta de 1900.

**FIGURA 5:** Estrada do Boi.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO I: ANÁLISE DO TERRITÓRIO OBJETO DE ESTUDO .....	13
1.1. Conceito de território .....	13
1.2 Territorialidade .....	17
1.3 O município de Teófilo Otoni e o seu território.....	18
CAPÍTULO II: O FEDERALISMO BRASILEIRO .....	28
2.1. Do conceito de federalismo.....	28
2.1.2 Das tipificações do federalismo.....	33
2.2. Do pacto federativo brasileiro .....	35
CAPÍTULO III: DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	39
3.1 Da Competência Legislativa Municipal.....	39
3.2 Dos Contornos do Processo Legislativo Municipal .....	43
3.2.1 A Lei Orgânica do Município.....	44
3.2.2 Da Criação das Normas Municipais .....	45
CAPÍTULO IV: A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI .....	53
4.1 Da Proteção do Meio Ambiente.....	53
4.1.1 Origens.....	53
4.1.2 Definições de Meio Ambiente .....	56
4.1.3 O Direito Ambiental na CF/88.....	58
4.2. Da proteção ambiental na esfera do município de Teófilo Otoni .....	60
4.2.1. Teófilo Otoni e sua Legislação Ambiental .....	60
CAPÍTULO V: A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI.....	74
5.1. A efetividade das normas: conceito.....	74
5.2. A efetividade da legislação ambiental no Município de Teófilo Otoni .....	75
CONCLUSÃO .....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	84
APÊNDICE(S).....	91

## INTRODUÇÃO

A preocupação com um meio ambiente<sup>1</sup> sustentável que reserve às gerações futuras um acervo cultural, artificial e natural no mínimo igual àquele disponível aos que habitam o planeta terra nos dias de hoje, encontra lugar de destaque na agenda de discussão política, econômica e social no mundo inteiro.

Contudo, a materialização destas medidas cautelares necessita do amparo dos imperativos legais. Sendo assim, no Brasil, a preservação do meio ambiente associada ao desenvolvimento urbano encontram amparo na Constituição Federal de 1988 e, a partir dela, na legislação infraconstitucional.

O desenvolvimento sustentável preocupa-se com a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo uma relação isonômica entre os homens e o meio ambiente.

Planejar para um desenvolvimento sustentável significa um bom gerenciamento dos recursos, pelo qual a direção e qualidade das condições ambientais são permanentemente monitoradas. O planejamento para a sustentabilidade do meio ambiente exige uma mudança no modo de pensar o desenvolvimento. Há uma necessidade evidente de um pensamento multidimensional, a fim de assegurar a compatibilidade dos interesses econômicos, políticos e ambientais.

Nesse contexto, destaca-se o Direito Ambiental e seu acervo legal, como elementos essenciais de coibição, com regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais com o escopo de regular as questões ambientais.

Em que pese não haver dúvidas com relação ao aparato legislativo ambiental nas esferas Federais e Estaduais, tamanha certeza já não existe quando analisada de forma local, em esfera Municipal.

Nessa conformidade, surge a seguinte indagação: Dado que há uma legislação ambiental municipal em Teófilo Otoni, tal legislação goza de efetividade?

Assim, o presente trabalho tem por objetivo principal investigar a efetividade de legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, através de uma abordagem qualitativa, com modelo de estudo representado pela revisão bibliográfica de materiais publicados em livros, periódicos, jornais, Internet, dentre outros, bem como

---

<sup>1</sup> O presente trabalho optou pelo uso da expressão “meio ambiente” pelos motivos serão apresentados no capítulo IV.

por meio da análise de dados coletados junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Teófilo Otoni e à Câmara Municipal.

Para tanto, no primeiro capítulo, ocupou-se com a descrição do processo de formação do território teofilotonense, sobretudo para possibilitar a compreensão das relações de poder ali estabelecidas, a partir da revisão da bibliografia das teorias territoriais.

No capítulo seguinte, ainda a partir de revisão bibliográfica, foi apresentado o modelo de pacto federativo adotado pela Constituição Federal de 1988, com o intuito de compreender a condição de ente federativo autônomo que os municípios passaram a ostentar, para no terceiro capítulo explicar o processo legislativo municipal.

Na sequência, o quarto capítulo tratou de descrever a legislação ambiental criada entre os anos de 2009 e 2012, através do seu respectivo levantamento junto à Câmara Municipal de Teófilo Otoni. Tal período representa uma legislatura completa, exatamente aquela que estava em curso durante o início desta pesquisa e, sendo assim, marcará seu recorte temporal.

No quinto capítulo investigou-se a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, por meio da análise dos registros de notificações e autuações, em matéria ambiental, realizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a partir de 2009.

Ainda buscando compreender as questões que caracterizam a efetividade ou não das leis ambientais municipais de Teófilo Otoni, foram consultados três informantes qualificados que responderam ao seguinte questionamento: Quais seriam as barreiras para a aplicabilidade efetiva da legislação ambiental municipal?

A qualificação dos informantes com relação à pesquisa em comento se verifica a partir do momento em que um é o agente fiscal municipal responsável pela aplicação das leis ambientais no Município, em representação à Secretaria Municipal de Meio Ambiente; o outro é o Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, representante máximo do legislativo da cidade; e, por fim, e não menos importante, um geógrafo, professor de Direito Ambiental e perito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em questões ambientais.

Dessa forma, as impressões de tais informantes, com relação à matéria em estudo, contribuíram de sobremaneira para complementar os resultados desta pesquisa.

# CAPÍTULO I: ANÁLISE DO TERRITÓRIO OBJETO DE ESTUDO

## 1.1. Conceito de território

Como precedente ao subitem que apresenta o estudo acerca da formação e desenvolvimento do território de Teófilo Otoni, objeto desta pesquisa, mister se faz conhecer, neste momento, alguns conceitos de território, bem como a evolução que experimentaram ao longo dos anos.

Um dos primeiros autores a se ocupar da conceituação de território foi o alemão Friedrich Ratzel, por volta de 1871, durante a unificação alemã.

Território, para ele, é uma parcela da superfície terrestre apropriada por um grupo humano, coletividade esta que teria uma necessidade imperativa de um território com recursos naturais suficientes para sua população, recursos naturais suficientes para sua população, recursos que seriam utilizados a partir das capacidades tecnológicas existentes. E, mais importante, o conceito de território ratzeliano tem por referencial o Estado (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2005, P.101).

Percebe-se, portanto, que, para Ratzel, o conceito de território se revela um substrato, palco para a efetivação da vida humana; superfície, solo, terra e outras condições naturais, fundamentais a todos os povos sob o domínio do Estado. Dessa forma, imprimiu-se uma visão unidimensional do território, ou seja, o território como sinônimo exclusivo do Poder do Estado (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2005).

A apresentação do território como elemento fundamental para a constituição do Estado-Nação, segundo CandiOTTO (2004), teria sido a maior contribuição dos ensinamentos de Ratzel sobre território, senão vejamos:

segundo Ratzel, as relações entre a sociedade e o território são determinadas pelas necessidades de habitação e alimentação. A sociedade enraíza-se no território e essa relação influencia a natureza do Estado. O território é compreendido como Estado-Nação a partir do momento em que há uma organização social para a sua defesa (CANDIOTTO, 2004, p. 79).

Contudo, ainda para CandiOTTO (2004), Ratzel compreendia o território como uma parcela do espaço, “delimitada, com ou sem a presença do homem; com ou sem modificações provocadas pelos povos e com ou sem a presença e domínio do Estado”, não superando, assim, sua visão naturalista (CANDIOTTO, 2004, p. 79).

Somente um século após Ratzel ter apresentado ao mundo suas ideias sobre território, é que Raffestin, em 1980, publicou um livro chamado “Por uma geografia do poder”. Na obra, Raffestin critica as formulações ratzelianas, notadamente com relação ao que chamou de “geografia unidimensional”, em que o território se apresenta como sinônimo exclusivo do poder estatal. Acrescenta Raffestin que a Geografia no século XX foi uma geografia do Estado, “uma geografia política unidimensional que não quis ver no fato político mais que uma expressão do Estado” (RAFFESTIN, 1993, p. 22).

Para Raffestin, a visão geográfica tende a homogeneizar a sociedade, ignorando os contextos sócio-históricos e espaço-temporais. Para ele, “uma verdadeira geografia só pode ser uma geografia do poder ou dos poderes”, não se ignorando os contextos sócio-históricos e espaço-temporais, em que os diversos atores se interligaram em diversas conexões, tecendo malhas ou redes de relacionamentos, chamadas por ele de sistema territorial. Tal sistema reconhece o território como um campo de poder, balizado e modificado pelas redes, circuitos e fluxos nele instalados. (RAFFESTIN, 1993, p. 17).

Nessa perspectiva, o território, para Raffestin, pode ser visto como a “manifestação espacial do poder”, ancorada em relações sociais determinadas por ações e estruturas simbólicas, rompendo, dessa forma, com a ideia estritamente positivista e cartesiana do território, buscando relacioná-lo, sobretudo, com as relações de poder (SCHNEIDER E TARTARUGA, 2005, p. 102).

Seguindo o entendimento de Raffestin, a construção do território se estabelece pelas relações de poder nele manifestadas: “o território é o espaço político por excelência, o campo da ação do poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 60).

Considerando a diversidade de atores interagindo, estabelecendo diferentes relações entre si, posicionados em uma multiplicidade de territórios, não seria de se esperar que as relações de poder estabelecidas em referente contexto fossem homogêneas. Para Raffestin, essa diversidade implicará configurações diferenciadas das relações de poder, a partir do espaço-tempo apropriado/vivido por cada um deles, em escalas inferiores e superiores ao Estado.

No entendimento de Raffestin (1993), o espaço é preexistente a qualquer ação humana, é nele que se projetam as intenções, daí poder afirmar que o espaço só existe em função dos objetivos intencionais do ator. Para o autor, o espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si. Sendo

assim, espaço sem territorialização é somente espaço, “um vazio de ação e interação humana” (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, [...] mesmo se isso permanecer nos limites de um conhecimento (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

É a partir do espaço que o território se forma. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o homem estaria, portanto, se territorializando.

Raffestin (1993) destaca ainda que “em toda relação circula o poder que não é nem possuído nem adquirido, mas simplesmente exercido”, acrescentando que território é “o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço”(RAFFESTIN, 1993, p. 145).

Noutro giro, Haesbaert (2007) agrupa as concepções de território em três vertentes básicas: a primeira e mais difundida é a Política ou jurídico-política, segundo a qual o território é visto como um espaço delimitado e controlado, onde se exerce um determinado poder, que, em grande parte, se relaciona com o poder político oriundo do Estado; a segunda é a Cultural ou simbólico-cultural, que prioriza uma dimensão simbólica mais subjetiva, em que o território é visto como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; e a terceira é a Econômica, que prestigia a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho.

É fundamental perceber a historicidade do território, sua variação conforme o contexto histórico e geográfico. Os objetivos dos processos de territorialização, ou seja, de dominação e de apropriação do espaço, variam muito ao longo do tempo e dos espaços (HAESBAERT, 2005).

Os homens, ao tomarem consciência do espaço em que se inserem (visão mais subjetiva) e ao se apropriarem ou [...] cercarem este espaço (visão mais objetiva), constroem e, de alguma forma, passam a ser construídos pelo território. [...] O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado (e não simplesmente construído) [...] o território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (HAESBAERT e LIMONAD, 2007, 42).

Ancorado em autores como Raffestin (1993), Souza (1995) e Haesbaert (1995 e 1997), Saquet estabeleceu o conceito de território da seguinte forma:

Um território não é construído e, não pode ser definido apenas como espaço apropriado política e culturalmente com a formação de uma identidade regional e cultural/política. Ele é produzido, ao mesmo tempo, por relações econômicas, nas quais as relações de poder inerentes às relações sociais estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão, de controle dos espaços econômico, político e cultural. O território é apropriado e construído socialmente, fruto do processo de territorialização. [...] O território se dá quando se manifesta e se exerce qualquer tipo de poder, de relações sociais. São as relações que dão o concreto ao abstrato, são as relações que consubstanciam o poder. Toda relação social, econômica, política e cultural é marcada pelo poder, porque são relações que os homens mantêm entre si nos diferentes conflitos diários. Se considerarmos que onde existem homens há relações, têm-se ao mesmo tempo territórios. As relações são o poder, e o poder são as relações (SAQUET, 2003, p. 24).

Nesse diapasão, extrai-se das palavras de Saquet (2003) que o território, muito mais do que a apropriação política e cultural de um espaço, se revela sempre que há manifestação e exercício de um poder, de uma relação social. Para o autor, as relações e o poder se confundem, sendo marcas da presença do homem, assim como o território.

Em seu turno, Santos (2006) adverte que classificar a ação humana no território como exclusivamente racional não seria apropriado, pois, segundo o autor, o território é composto por aspectos abstratos e concretos, não se devendo esquecer a presença destes últimos.

Apenas, o espaço é um misto, um híbrido, formado, como já o dissemos, da união indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações. Os sistemas de objetos, o espaço-materialidade, formam as configurações territoriais, em que a ação dos sujeitos, ação racional ou não, vem se instalar para criar um espaço. Este espaço – o espaço geográfico – é mais que o espaço social dos sociólogos porque também inclui a materialidade (SANTOS, 2006, p. 199).

Amplificando o entendimento acerca do território, Heidrich (2004) condiciona sua compreensão ao desenvolvimento de territorialidades, pois, segundo ele, território é uma relação que envolve apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação. O autor apresenta as seguintes características a serem identificadas para a configuração de um território:

- a) uma relação de apropriação (mais que domínio) das condições naturais e físicas por uma determinada coletividade;
- b) uma organização das relações, de modo a particularizar a coletividade, como uma comunidade, por isso mesmo diferenciada de outras e, pela mesma razão;

c) a delimitação do acesso, do domínio e da posse ao interior da comunidade constituída (HEIDRICH, 2004, p. 40).

Portanto, considerando os conceitos apresentados alhures, verifica-se que a compreensão do território demanda o conhecimento das territorialidades que o constrói e, dessa forma, no próximo subitem houve a preocupação de reproduzir algumas ideias sobre a territorialidade.

## 1.2 Territorialidade

Como dito, a territorialidade é peça fundamental no processo de apropriação e constituição do território, sendo, portanto, seu estudo, etapa necessária à compreensão de qualquer território.

Nas palavras Haesbaert (2006, p. 21), territorialização é “derivado do verbo territorializar, que significa tornar territorial, situar em bases territoriais, ou ainda, associar a um território ou distrito particular”.

se o território é uma construção histórica da qual fazem parte diferentes formas de apropriação e domínio da natureza, as territorialidades também são forjadas socialmente ao longo do tempo, em um processo de relativo enraizamento espacial (HAESBAERT e LIMONAD, 2007, p. 47).

Para Raffestin (1993, p. 160), territorialidade “pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo, em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema”.

A territorialização pode se dar de forma passiva ou ativa, segundo classificação estabelecida por Raffestin (1993). A primeira abrigaria, por exemplo, o consumo de bens culturais; já a segunda, ativa, se estabelece pela ação de se apropriar concreta ou abstratamente de um espaço, ação esta desempenhada por um ator sintagmático, e não paradigmático como na passiva.

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993, P. 143).

Noutro giro, Sack (1986) afirma que a territorialidade se vincula a uma realidade social específica, atrelando-se a fatores histórico-sociais. Para ele, a tentativa de um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, por meio da delimitação e da afirmação sobre uma área geográfica, definiria territorialidade.

Em contrapartida, segundo Saquet (2003, p. 26), a territorialidade “é fruto das relações diárias, momentâneas, que os homens mantêm entre si e com sua natureza inorgânica para sobreviverem biológica e socialmente”.

Pelo exposto, percebe-se que a composição do território é fruto do exercício das ações de diversos agentes, em diferentes escalas, que não se limitam ao plano material, mas abarcam elementos simbólicos, que se transmitem coletivamente, revelando uma dinâmica social, essencialmente relacional. Tal exercício é chamado de territorialização.

Dessa forma, como o objeto deste trabalho se relaciona com a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni – sendo a capacidade de criar normas uma forma de controle social – compreender a formação do território teofilotonense e das territorialidades nele constituídas, tendo como fundamento essa relação de poder estabelecida entre o Estado (através do Poder Municipal e a efetividade de suas leis) e a população local, é uma etapa obrigatória e, por isso mesmo, será tema do próximo subitem.

### **1.3 O município de Teófilo Otoni e o seu território**

Com área de 3.242 km<sup>2</sup>, população de 134.745, conforme os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o município de Teófilo Otoni se situa ao sul da Mesorregião do Vale do Mucuri<sup>2</sup>, nordeste das Minas Gerais, distando de, aproximadamente, 450km da capital mineira (Figura 1).

---

<sup>2</sup> Municípios componentes da Mesorregião do Vale do Mucuri: Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Carai, Carlos Chagas, Catuji, Crisolita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Poté, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otoni e Umburatiba.

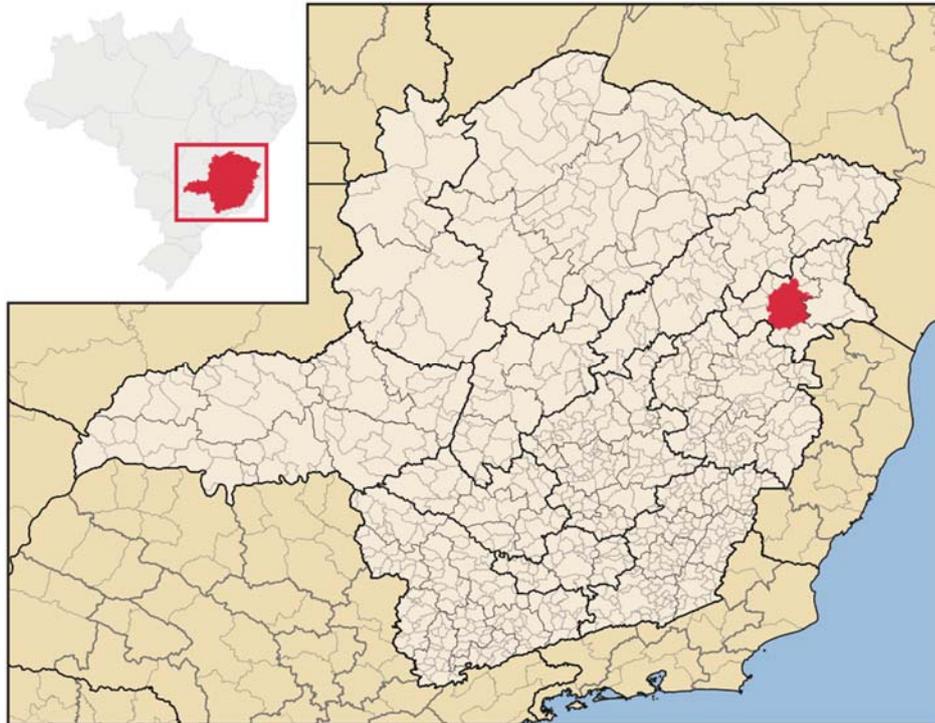


Figura 1 - Identificação geográfica do Município de Teófilo Otoni, inserido no Estado de Minas Gerais.  
Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Te%C3%B3filo\\_Otoni#mediaviewer/File:MinasGerais\\_Municip\\_TeofilOtoni.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Te%C3%B3filo_Otoni#mediaviewer/File:MinasGerais_Municip_TeofilOtoni.svg)

Ocupando lugar de destaque na Mesorregião em que está inserido, Teófilo Otoni, segundo dados do IBGE, censo 2010, detém 35% de sua população e 42,06% do seu produto interno bruto, ostentando o status de cidade de médio porte, polo regional fornecedor de serviços, comércio, educação, entre outros, aos municípios vizinhos (AMORIM FILHO, 1990).

Nesse cenário, percebe-se que o município em questão se enquadra na definição um espaço de fluxo, tal como estabelecida por Santos (1988), tendo em vista a intensidade de trocas nele realizadas. Contudo, é importante lembrar que o objeto desta pesquisa, em que pesem as relações estabelecidas entre Teófilo Otoni e os demais municípios componentes da Mesorregião do Vale do Mucuri, restringe seu foco à realidade teófilo-otonense.

Fruto da exploração mineral, característica histórica do próprio estado de Minas Gerais, Teófilo Otoni ostenta, ainda hoje, o título de Capital Mundial das Pedras Preciosas, apesar de este comércio ter perdido fôlego nas últimas décadas.

Para facilitar a compreensão das características territoriais do município de Teófilo Otoni, é necessário, neste momento, retornar ao período de sua fundação, ressaltando, contudo, eventuais imprecisões decorrentes da pouca investigação sobre o tema.

A trajetória do município de Teófilo Otoni, antiga Filadélfia, indissocia-se da história de seu fundador, por isso, necessário se faz uma regressão ao início do século XIX, para que se possa descortinar a origem dessa “epopeia”.

Aos vinte e sete dias do mês de novembro de 1807, aos pés do Pico do Itambé, na então Vila do Príncipe, hoje Serro, nascia Theophilo Benedicto Ottoni, filho de Jorge Ottoni e Rosália de Souza Maia.

Theophilo Benedicto Ottoni teria herdado seu primeiro sobrenome da vontade de sua avó, devota de São Benedito, já o segundo sobrenome, “Ottoni”, deriva de Othon I, rei da Alemanha e da Itália, que, no século X, fundou o sagrado Império Romano-Germânico, e após uma guerra contra Berengário fez dos italianos Ludovico e Pietro delle Ponte príncipes do reino, doando-lhes a terra de Matéllica, na Úmbria, permitindo-lhes utilizar seu nome “Othon”, que, em italiano, se dizia Ottoni (MIRANDA, 2007).

Por volta de 1835, com o declínio da extração do ouro no Serro Frio, região localizada no alto Jequitinhonha, excluída social e economicamente, da qual uma simples carta viajava 29 dias para chegar ao Rio de Janeiro, Theophilo Ottoni, então deputado provincial, começou a imaginar Minas Gerais interligada por ferrovias, estradas e rios navegáveis, surgindo, assim, um ideal chamado de Mucuri (MIRANDA, 2007).

Segundo Duarte (1998), Theophilo Ottoni via no projeto do Mucuri a possibilidade de realizar uma utopia, de construir a liberdade, de “princípios o novo, uma forma de lutar por seus ideais”, e naquele lugar estaria “imune à gula centralizadora da Corte e ali poderia construir um laboratório social, e a partir daí, lançá-lo como exemplo para o Brasil”.

Acreditava Theophilo que o projeto Mucuri seria um vetor de desenvolvimento econômico, social e cultural para a região, que carecia ser desbravada. A conquista da região representaria, ainda, o exercício local de alguns direitos civis, como o voto e a propriedade (MIRANDA, 2007).

Antes mesmo da chegada de Theophilo ao vale do Mucuri, outras expedições de reconhecimento da área já haviam se encaminhado para lá, como é o caso da realizada pelo Coronel Bento Lourenço (entre 1815 e 1816), em seguida houve a de Francisco Teixeira Guedes (em 1829), que descobriu o rio Todos os Santos, e a do Engenheiro Pedro Victor Renault (em 1834), objetivando estudar a

região para a escolha de um local para a construção de um degredo de criminosos (TETERRO, 1922).

Ainda segundo Teterro (1992), o governo da Província de Minas tinha a intenção de promover a ocupação do território, que naquela ocasião ainda era de matas fechadas, nesse sentido, esclarece o autor:

Em virtude de uma Resolução do governo da Província de Minas Geraes, de 1831, incumbiu o Exmo. Sr. Desembargador Antonio da Costa Pinto, então presidente dessa província, ao Sr. Pedro Victor Renault, engenheiro civil da mesma província, da medição de um local destinado para um degredo de criminosos e mesmo para uma colônia (TETERRO, 1922, p. 9).

Contudo, em 31 de março de 1847, é Theophilo Benedicto Ottoni quem realmente conquista o local, fundando a Companhia de Navegação do Mucuri, que objetivava criar um caminho que ligasse o sertão ao mar e, certamente, proporcionar a comercialização de produtos entre as regiões do Serro Frio, Diamantina e Minas Novas com a Bahia e, conseqüentemente, com a corte no Rio de Janeiro, através do mar. Para tanto, fazia uso do caminho mais curto, pois, atravessando o vale do Rio Mucuri, alcançaria o oceano Atlântico mais rapidamente.



**Figura 2 - Mapa das Minas Geraes no século XIX.**

**Fonte:** <http://teofilootoninoticias.blogspot.com.br/p/historia-fundacao-21-de-setembro-de.html>.

Nesse contexto, aos 07 dias do mês de setembro de 1853, Theophilo Benedicto fundava “Philadelphia”, então pertencente ao município de Minas Novas, evidentemente, com o objetivo de apoiar o empreendimento da Companhia de Navegação do Mucuri.

Philadelphia localizava-se às margens do Rio Todos os Santos, afluente da margem direita do Rio Mucuri, e seria ligada por estradas até o Porto de Santa Clara, atual Nanuque, onde seria possível navegar livremente até o mar (CARVALHO E ZANON, 1967).

Erguida sobre o traçado do alemão Roberto Schlobach da Costa, engenheiro responsável pelo planejamento da cidade, esta possuía praças ligadas por uma rua que a cortava do norte ao sul, partindo do Rio Todos os Santos, com duas ruas paralelas e várias perpendiculares em ângulo reto, que recebera o nome de Rua Direita em homenagem à sua homônima carioca (MIRANDA, 2007).

Ainda segundo Miranda (2007), ao dar nome à cidade, seu fundador se inspirou nos ideias republicanos de liberdade e direitos contemplados na declaração de independência dos Estados Unidos, chamando-a, assim, de “Philadelphia, a cidade do amor fraterno”, onde não haveria reis, nobres e todos seriam iguais. A Figura 3 mostra o retrato de Theophilo Benedicto Ottoni.



**Figura 3 - Retrato de Theophilo Benedicto Ottoni.**  
**Fonte:** [http://pt.wikipedia.org/wiki/Te%C3%B3filo\\_Otoni](http://pt.wikipedia.org/wiki/Te%C3%B3filo_Otoni)

Em 1857, residiam em Philadelphia cerca de 5.000 (cinco mil) pessoas, e o local contava com a primeira estrada de rodagem construída no Brasil, a estrada de Santa Clara, que ligava Cachoeira de Santa Clara (Nanuque) a Philadelphia (Teófilo Otoni). É neste período que Philadelphia é elevada à condição de Distrito de Minas Novas (CARVALHO, 2006).

O distrito de Philadelphia alcançou sua emancipação em 1878, passando a se chamar Teófilo Ottoni em homenagem ao seu fundador, que, na ocasião, já se encontrava morto desde 1869, vitimado por uma doença tropical que adquiriu durante a empreitada do Mucuri.

Naquela época, o município de Teófilo Ottoni encontrava sérias dificuldades de estabelecer relações comerciais com outras regiões do estado, considerando o número reduzido de estradas, o que dificultava o fluxo de pessoas e produtos.

Tal cenário, contudo, será drasticamente alterado a partir do ano de 1898 com a instalação no local da Estrada de Ferro Bahia-Minas, que ligava o alto e médio Mucuri ao Porto e Caravelas na Bahia. Com o acesso facilitado para o mar, ir de Teófilo Otoni ao Rio de Janeiro, de navio, passou a ser uma viagem viável para os padrões da época, sendo, inclusive, mais fácil do que o próprio deslocamento à capital mineira.

Inevitavelmente, considerando a época, as obras da ferrovia ocasionaram a morte de muitos trabalhadores, seja por doença, ataque de índios ou picadas de cobras e insetos, provocando uma diminuição de mão de obra, fato que atrasou sua construção. Para suprir o déficit de obreiros, a ferrovia trazia-os de colônias portuguesas e espanholas, imigrantes que tiveram que conviver com alguns problemas, inclusive, a hostilidade dos índios botocudos, que viviam na região. (NOVAIS, 2013).

De maneira ilustrativa, seguindo as palavras de Novais (2013), outro fato característico do ambiente criado no município pela chegada da ferrovia diz respeito à sua inauguração, que reuniu a “maior parte da população” às cinco horas da manhã, contando, ainda, com grupos com “instrumentos musicais improvisados”, que, provavelmente, cumpriram a função de acordar o “populacho”, afinal de contas, o “futuro” chegava à cidade.

A partir da abertura deste canal de ligação, foi possível escoar os recursos oriundos da agricultura, como o café, base da economia local, bem como da extração de pedras preciosas e semipreciosas, que podiam ser exportadas pelos

canais estabelecidos no Rio de Janeiro (CARVALHO, 2006). A Figura 4 mostra a estação e pátio originais da estação ferroviária de Teófilo Ottoni por volta de 1900.



**Figura 4 - Estação e pátio originais da estação de Teófilo Ottoni por volta de 1900** (Autor desconhecido). Fonte: <http://www.estacoesferroviarias.com.br/baiminas/teofilo.htm>.

Necessário esclarecer que nesta época, praticamente, todo o transporte de mercadorias no Brasil se dava no lombo de burros, através de estradas em condições precárias.

A Revolução Industrial, por sua vez, apresenta as ferrovias como símbolo do progresso, responsável por integrar os territórios, ligando o interior ao litoral, o norte ao sul, tornou-se prioridade para as nações que almejam se desenvolver (NOVAIS, 2013).

Diante disso, comparadas as facilidades de transporte de mercadorias e pessoas pela utilização dos trens de ferro, com as dificuldades encontradas pelo transporte e deslocamento utilizando animais, como acontecia no país à época, é inegável reconhecer a expectativa de progresso gerada em razão da construção da ferrovia, seja no vale do Mucuri ou em outras regiões do Brasil.

Dessa forma, tendo em vista as facilidades de deslocamento estabelecidas com a ferrovia, a partir da primeira década do século XX, Teófilo Otoni passou a interagir predominantemente com a Capital Federal, sofrendo forte influência cultural e estrutural do Rio de Janeiro, haja vista que, diferentemente de outras regiões mineiras, em 1910, contava com o telégrafo nacional, e em 1922, já tinha iluminação elétrica pública e particular (FUNDAÇÃO, 1991).

Urge evidenciar que, com a chegada da Bahia-Minas, outro setor a ganhar destaque na época foi o de extração de madeira, fruto da demanda ocasionada pelas obras da construção da estrada de ferro, que impulsionou um agressivo desmatamento ao longo do seu percurso. Contudo, a madeira extraída foi em grande parte exportada, não promovendo o desenvolvimento de atividades secundárias ligadas a este setor produtivo. A extração de madeira provocou uma enorme área de desmatamento (Mata Atlântica), que jamais passou por uma reposição de espécimes, ocasionando impactos significativos no clima, regime pluviométrico e diminuição dos recursos hídricos (CARVALHO, 2006).

Até a década de 40, o município de Teófilo Otoni encontrava-se limitado ao fluxo desenvolvido a partir no eixo do Rio Mucuri, sobretudo em razão do traçado estabelecido pela ferrovia Bahia-Minas, tendo suas atividades comerciais restritas a esta porção local e ao Rio de Janeiro, como mencionado anteriormente. Contudo, por volta da metade desta década, foi iniciada a construção da rodovia Rio-Bahia (BR 116), que, na época, apesar de ter sido sinônimo de progresso, acabou por desmatar os remanescentes florestais da região.

Os tempos de progresso e desenvolvimento esperados pela implantação da Rio-Bahia (BR 116) não chegaram como se aguardava, pois, mesmo sendo uma alternativa de articulação do município com outras localidades fora do entorno do Mucuri, por não ser pavimentada, sua utilização era uma verdadeira aventura.

Porém, com a instalação da indústria automobilística no Brasil nos anos 50, fruto da onda desenvolvimentista trazida pelo governo do Presidente Juscelino Kubitschek, o país assistiu ao crescimento de sua malha viária, fato que possibilitou a aprovação do asfaltamento da BR 116, que veio a acontecer em 1963 (CARVALHO, 2006).

Nesse contexto, imaginou-se que seria criado em Teófilo Otoni um sistema viário diferenciado, através de um eixo estabelecido pela ferrovia e outro pela rodovia. Ocorre que, se o asfaltamento da Rio-Bahia foi iniciado em 1963 e

concluído em 1967, em 1966, a ferrovia Bahia-Minas foi desativada pelo então governo Militar, que a classificou como deficitária. Assim, a ferrovia e a rodovia pavimentada jamais chegaram a coexistir, e o progresso decorrente desta malha viária, conseqüentemente, também não (CARVALHO, 2006).

Ainda na perspectiva de Carvalho (2006), com a extinção da estrada de ferro, que facilitava o deslocamento entre o campo e cidade, assistiu-se a um aumento do êxodo rural, provocando um inchaço na população da sede do município, desencadeando, com isso, um déficit na estrutura urbana, sobretudo nos aspectos da saúde, emprego, moradia e abastecimento.

Nas décadas seguintes (70 e 80), com a construção e a pavimentação da “Estrada do Boi” (MGT -418), ligando Teófilo Otoni a Caravelas no sul da Bahia, tentou-se minimizar as conseqüências geradas pela desativação da ferrovia, restabelecendo uma alternativa de ligação entre o município e o litoral sul baiano, objetivando a manutenção dos fluxos. A Figura 5 mostra a Estrada do Boi” (MGT - 418) ligando Teófilo Otoni a Caravelas.



**Figura 5 - Estrada do Boi” (MGT -418), ligando Teófilo Otoni a Caravelas.**

Fonte: <http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-418/gbr-418.htm>

Nesse momento, a extração de madeira, intensificada com a instalação da ferrovia, não tinha a expressividade que ostentou no início do século XX, além disso, a enorme área desmatada em razão da atividade madeireira deu lugar às pastagens, que, por sua vez, abrigaram a criação extensiva de gado na região. Tal atividade importou a criação de um cenário rural dominado pela pecuária bovina de corte e leite, em detrimento da produção agrícola implantada na região pelos descendentes dos alemães, que se fazem presentes no município desde sua fundação.

Além disso, o comércio de extração e comercialização de pedras preciosas na região perdeu fôlego nas últimas décadas, em razão da exaustão das jazidas.

Assim, a região reafirmou sua condição de espaço fluxo (SANTOS, 1988 e CASTELLS, 2005), privilegiando, dessa forma, as relações de troca, o que realça a condição de destaque regional ostentada por Teófilo Otoni.

Nesse sentido, Amorim Filho (1982) acrescentou que:

Teófilo Otoni está classificada entre as cidades médias propriamente ditas, no topo do grupo de cidades deste nível. Seus equipamentos urbanos (principalmente terciários) são, sem qualquer dúvida, os mais desenvolvidos entre as cidades de todo o nordeste do Estado. Sua ação polarizadora ultrapassa os limites microrregionais, sendo qualitativamente diversificada (AMORIM FILHO, 1982, p. 12).

Contudo, desde o asfaltamento da MGT 418, “A Estrada do Boi”, o município de Teófilo Otoni aguarda um incremento no desenvolvimento local, expectativa esta que, aliás, acompanha, como visto, toda a trajetória do lugar.

Dessa forma, em que pese o desenvolvimento almejado não ter sido atingido, os danos ambientais decorrentes das inúmeras tentativas são inquestionáveis, notadamente pela devastação da mata atlântica que havia no local e que deu lugar a ferrovia, estradas e pastagens.

Portanto, a história da construção do território de Teófilo Otoni revela que a preocupação com a preservação do meio ambiente não ostentou o mesmo protagonismo que o desenvolvimento econômico.

## **CAPÍTULO II: O FEDERALISMO BRASILEIRO**

Cumprida a tarefa de, em linhas gerais, apresentar a constituição do território teofilotonense, este capítulo cuidará do exame de alguns aspectos relacionados ao pacto federativo brasileiro, assunto que, igualmente, compõe o objeto de estudo aqui proposto.

### **2.1. Do conceito de federalismo**

A etapa preliminar ao enfrentamento das questões inerentes ao sistema federal adotado no Brasil reside na visitação do conceito de federalismo. Contudo, o amadurecimento dos estudos acerca do tema leva a um cenário de dificuldades, considerando que não há um consenso entre os estudiosos da matéria no que se refere ao seu conceito.

Para Riker (1975), sob a ótica da ciência política, o federalismo “é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (RIKER, 1975, p. 101).

Das palavras do autor, é possível extrair a ideia de que o federalismo se caracteriza pela conjugação de um governo central e outros regionais atuando sobre um mesmo território, mas cada qual com condições de realizar determinadas ações independentemente dos outros.

Acrescenta Riker (1975) que a classificação de um país como federalista poderá se dar observando dois tipos de estratégias: uma de exclusão e outra inclusiva. A primeira é aquela revelada pelos países que garantem, através de suas legislações, a autossuficiência em matérias fiscais e de funcionamento governamental para suas unidades federadas; já a segunda, inclusiva, alcançaria todos os países que se declaram federações, bem como outros que ostentam as mesmas características e que, em um futuro próximo, poderão ser classificados como federação. Tal estratégia revela dinamismo ao federalismo.

Do ponto de vista da organização do estado, Lijphart (2003) acrescenta que o federalismo “pode ser considerado um método mais típico e drástico da divisão do poder: e ele divide o poder entre níveis internos do governo” (LIJPHART, 2003, p. 213). Além disso, o mencionado autor agrupa as características do federalismo em primárias e secundárias, sendo as primeiras aquelas que representam um poder exercido por diferentes níveis de governo, emanado, desta forma, de múltiplas instâncias; já as características secundárias são reveladas pelos mecanismos destinados à conservação da divisão do poder, nas palavras do autor: “uma legislatura bicameral dispo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial” (LIJPHART, 2003, p. 215).

Por seu turno, Stepan (1999) reduz os sistemas políticos capazes de ostentar a condição de federação àqueles que preencherem os seguintes critérios: 1º) “o estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas”; 2º) “deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda população do estado e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias” (STEPAN, 1999, p. 04).

Assim, na perspectiva do autor, as unidades da federação gozariam de prerrogativas legislativas indicando, portanto, uma tendência de que o federalismo demanda a existência de uma democracia constitucional consistente, capaz de consolidar suas características.

Para melhor compreender o federalismo e suas características, é necessário recorrer ao primeiro modelo de constituição federal da contemporaneidade. A partir das ideias decorrentes da Convenção da Filadélfia, consagradas na constituição dos Estados Unidos da América de 1787, o federalismo passa a ser sinônimo de separação dos poderes (LIMONGI, 2004).

Segundo Limongi (2004), a concentração de poderes em uma única instância seria elidida, visto que estariam distribuídos entre um Legislativo, um Executivo e um Judiciário.

Nesse sentido, Hamilton (1984) esclarece:

A distribuição correta do poder entre os diferentes departamentos, a adoção dos sistemas de controles legislativos, a instituição de tribunais integrados por juízes não sujeitos à demissão sem justa causa, a representação do povo no Legislativo por deputados eleitos diretamente – tudo isso constituiu novidades resultantes dos acentuados progressos dos tempos modernos em busca de perfeição. Criaram-se assim meios – e meios poderosos – permitindo que sejam assegurados os méritos do governo republicano e reduzidas ou evitadas suas imperfeições (HAMILTON, 1984, p. 142)

Ainda sob a perspectiva de Hamilton (1984), a encargo do Poder Executivo, estariam as honrarias e, por outro lado, a espada. Por seu turno, o Poder Legislativo estaria encarregado da prescrição das normas responsáveis pela orientação da conduta da população, bem como do controle dos gastos públicos. Já o Poder Judiciário estaria limitado a julgar segundo leis oriundas do Legislativo, submetendo-se à colaboração do Executivo na promoção da efetividade de seus julgados.

Percebe-se, portanto, que, nas palavras de Hamilton (1984) o Poder Legislativo representa um papel importantíssimo no sistema federativo, por figurar como a gênese dos demais poderes, considerando sua função legislativa, bem como sua capacidade de controlar os gastos públicos. Tamanha importância justificaria a necessidade de sua composição em duas casas: a Câmara Alta (Senado) e a Baixa (Câmara dos Deputados).

Em que pesem as bases do federalismo moderno residirem na compilação dos artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, que, quando publicados, receberam o nome *The Federalist Papers*, elas descortinaram o processo constitucional americano (REVERBEL, 2012).

Segundo Reverbel (2012), não se pode deixar de reconhecer que as ideias reveladas pelos autores se ancoram na obra de Montesquieu, que inaugurou, por exemplo, a expressão “república federativa”, e que “O Espírito das Leis” talvez tenha sido o principal referencial teórico utilizado na elaboração dos *The Federalist Papers*.

Montesquieu e Hamilton, cada um a sua época, visavam a legitimar um governo aos moldes do liberalismo clássico. Ambos e cada um sustentaram a república federativa sob a guarda do pensamento liberal clássico, sentimento comum à época, que priorizava, na relação entre os Estados, um forte acento na individualidade, no liberalismo, e uma consequente desvalorização da cooperação e do bem comum (REVERBEL, 2012, p. 87).

Dessa forma, assevera o autor que o federalismo, na perspectiva de Montesquieu e Hamilton, não se sustentava no bem comum, considerando que demandava apenas os elementos necessários para manter a união federativa, assumindo, portanto, o federalismo sob um prisma liberal (REVERBEL, 2012).

O debate acerca da conceituação de federalismo bem com a identificação das instituições que compõem esta forma de organização do Estado demandam, ainda, uma abordagem do ponto de vista constitucional e outra social.

Nesse sentido, Schultze (1995) acredita que o sistema federal se distinguiria na presença dos elementos a seguir tipificados: 1) organização dos Estados em unidades territoriais; 2) divisão dos poderes executivo, legislativo na União e estados membros, estes com significativa autonomia; 3) representação dos estados membros no parlamento federal e sua participação na vontade da União; 4) regras para a solução de conflitos; e 5) jurisdição constitucional para arbitragem de divergências entre órgãos nos dois planos.

Portanto, para o autor, a condição de federalismo demandaria o preenchimento de elementos estruturais característicos nos diversos planos governamentais, amparados jurídico-constitucionalmente, servindo de alicerce para a organização política da federação (SCHULTZE, 1995).

Do ponto de vista sociológico, Schultze (1995) conclui que a análise do federalismo abandonaria os aspectos institucionais, restringindo-se à ideia de que:

federalistas seriam todas as sociedades em que as diferenciações sociais existentes, de natureza ética, religiosa, econômica e histórica estão distribuídas territorialmente e em que cabe praticamente à política, como variável dependente, a tarefa de levar em conta a fragmentação social e assegurar politicamente sua preservação (SCHULTZE, 1995, p.17).

Assim sendo, a identificação do federalismo, segundo a ideia do autor, demanda a conjugação de aspectos constitucionais e sociológicos da seguinte forma:

1) os pressupostos sociais do federalismo, bem como a estrutura institucional e os modelos de ação das elites políticas; 2) a dupla função do federalismo e a relação de tensão daí resultante entre unidade e diversidade, entre integração e autonomia; 3) a relação entre a integração política e o caráter de processo do federalismo, porém sem vinculá-la unilateralmente à hipótese de unitarização (SCHULTZE, 1995, p. 18).

Fiori (1995), por sua vez, contribui com a espinhosa tarefa de conceituar o federalismo, distribuindo-o em duas classes, uma sob o prisma da Ciência Política e outra decorrente da análise das experiências vivenciadas na modernidade.

No campo da Ciência Política, para Fiori (1995), o federalismo empreenderia:

Preservação simultânea da unidade de objetivos de um povo com a diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira que a existência e o reconhecimento deste princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais (FIORI, 1995, p. 23).

Nessa linha, verifica-se que “sem um princípio comum que fundamente a identidade e justifique a necessidade de convivência, não haveria por que se manterem juntas as partes federadas” (FIORI, 1995, p. 24).

Por outro lado, observando as experiências fruto da modernidade, o federalismo “pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar”. Nesta perspectiva, as formas jurídico-constitucionais estariam a serviço da viabilização do processo de negociação entre as partes. Tal modelo gira em torno da “ideia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação” (FIORI, 1995, p. 23-24).

Dessa experiência, revela-se um federalismo como “forma de organização territorial do poder dos estados nacionais, que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes”, demandando, com isso, constante processo de negociação (FIORI, 1995, p.24).

Além de conceituar o federalismo, Fiori (1995) cuidou de agrupá-lo em três blocos, segundo recentes experiências de emprego deste sistema, quais sejam: 1) “federalismo progressivo ou construtivo”, aquele que é fruto da negociação entre seus participantes, como é o caso da possível construção de uma federação europeia; 2) “federalismo defensivo ou perverso”, último instrumento para “manter unido o território de países em processo de desintegração”; e, por fim, 3) “federalismo pragmático ou reativo”, sinônimo de descentralização e democratização, experiência, para o autor, vivenciada pela maioria dos países latino-americanos, a partir dos anos 80 (FIORI, 1995, p. 21-22).

Na ideia defendida por Casseb (1999) e Cury (2006), o federalismo pressupõe autonomia e soberania dos entes federados. Contudo, tal afirmativa não reporta fundamentalmente a uma condição de descentralização, tendo em vista que as atribuições inerentes a cada ente já se estavam estabelecidas no respectivo pacto federativo.

Por fim, é imperioso ainda traçar algumas considerações que diferenciam o federalismo de federação, tendo em vista a confusão que, por vezes, se faz em relação aos seus conceitos.

Reverbel (2012), acompanhando o pensamento de Maurice Croisat, distingue federalismo de federação da seguinte forma:

Com federalismo, estamos a indicar um substantivo, isto é, uma dimensão da teoria política e da Teoria do Estado mais propriamente, que busca referir as generalidades do sistema federal, sua rede de valores, pontos de consensos, enfim, os vários aspectos comuns a todo e qualquer sistema que seja estruturado federativamente. Há no fundo, uma análise abstrata e consumativa do fenômeno federal, vez que pretende abordar os pontos indetentáveis de qualquer estrutura de Estado federal. [...]. Quanto ao termo federação, há uma adjetivação de um determinado universo político territorial. A federação busca caracterizar certo Estado particularizado na geografia política e, assim, defini-lo de maneira comparativa, distinguindo-o dos demais Estados federais através do poder constituinte e da realidade constitucional de cada ordem política (REVERBEL, 2012, p. 21).

Assim, é possível afirmar que a federação é fornecedora de elementos para o desenvolvimento do federalismo. “A federação trabalha a parte geográfica e política de um determinado território”, por seu turno, “o federalismo parte destes dados coletados de diversos territórios para dar um conceito genérico e abstrato, de qualquer forma, de organização territorial federativa” (REVERBEL, 2012, p. 22).

Outro ponto que merece relevo reside no fato de que a formação e organização dos Estados exigiram do federalismo a criação de tipos próprios, cujo objetivo fosse acompanhar tal processo. Nesse diapasão, a seguir serão traçadas algumas linhas acerca das tipificações atribuídas ao federalismo.

### 2.1.2 Das tipificações do federalismo

Entre os diversos critérios de tipificação elencados pela literatura específica, este trabalho, respaldado na opinião de Reverbel (2012), optou por relacionar os seguintes tipos: federalismo simétrico e assimétrico, cooperativo e competitivo, centrípeto e centrífugo, por agregação e por segregação.

### *2.1.2.1 Federalismo simétrico e federalismo assimétrico*

Por federalismo simétrico, pode-se chamar aquele praticado no Brasil, no qual a distribuição dos poderes entre os Estados-Membros de deu no mesmo grau, de forma igualitária, simétrica.

Já o federalismo assimétrico se caracteriza pelo fato de os Estados-Membros receberem da Constituição, de forma diferenciada, a distribuição dos poderes, ou seja, aos Estados-Membros os poderes são oferecidos de maneira assimétrica, sendo possível um ostentar condições que o outro não possui.

Segundo Reverbel (2012)

Tal mecanismo é cada vez mais comum, pois não existe Estado sem um grau mínimo de assimetria, bem como é difícil existir um Estado totalmente simétrico. A simetria ou assimetria dar-se-á também em razão da cultura, da língua, ao desenvolvimento. Se o federalismo tem por finalidade conciliar a unidade na diversidade, e o desdobramento do princípio da igualdade está não só em tratar os iguais de maneira igual, mas os desiguais de maneira desigual, porém, na proporção em que se desigalam, o federalismo desempenha este aspecto corretor das desigualdades regionais ou estatais, acima mencionadas (REVERBEL, 2012 p. 18).

Tal tipo, para Barros (2004), exerceria uma forma de institucionalização da assimetria social.

### *2.1.2.2 Federalismo cooperativo e federalismo competitivo*

O federalismo cooperativo, inaugurado pela Alemanha no pós-guerra, estabelece a valorização da interação entre os poderes centrais e locais, inclusive a partir de mecanismos de colaboração mútua.

Por outro lado, o federalismo competitivo estabelece delimitações claras em relação às esferas de atuação do poder central e local, encontrando no federalismo norte-americano sua gênese.

### *2.1.2.3 Federalismo centrípeto e federalismo centrífugo*

A diferenciação entre federalismo centrípeto e centrífugo gira em torno do nível de fortalecimento que o poder central recebe da Constituição.

Havendo o fortalecimento do poder central em relação do poder local, através do qual “os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos da União do que nas mãos dos Estados, ou mesmo dos Municípios”, diz-se que o federalismo é centrípeto (REVERBEL, 2012, p. 19).

Contudo, se o contrário acontecer, e o poder tender a ficar predominantemente nas mãos dos Estados-Membros ou Municípios, em detrimento da União, tem-se que o federalismo, no caso, é centrífugo.

### *2.1.2.4 Federalismo por agregação e federalismo por segregação*

Caso Estados soberanos decidam se aglutinar, formando uma federação, o modelo no caso representado é de um federalismo por agregação. Entretanto, se um Estado unitário decide se separar e criar uma federação, diz-se que caracteriza um tipo de federalismo por segregação. “Os Estados Unidos da América completam o primeiro sentido, o Brasil, o segundo” (REVERBEL, 2012, p. 20).

Urge esclarecer que a apresentação de alguns conceitos de federalismo bem como sua tipificação têm por objetivo respaldar a análise do pacto federativo brasileiro, que será abordada no subitem a seguir.

## **2.2. Do pacto federativo brasileiro**

A compreensão do pacto federativo brasileiro vigente, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, demanda a reconstrução histórica dos ideais federativos no país.

Com a proclamação da República, há o rompimento do modelo centralizador unitário adotado pelo Império, fazendo com que o Brasil se autodeclarasse uma federação com o advento da Constituição de 1891, que, entre outras novidades, estabeleceu certa autonomia administrativa e financeira aos Estados.

Nesse sentido, Souza (2005) esclarece que:

Por essa Constituição [1891], recursos públicos forma canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados, e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando este período como de uma federação isolada (SOUZA, 2005, p. 107).

Evidenciando as características típicas do sistema federativo implantado no Brasil da época, que privilegiava as oligarquias presentes em determinados estados, Camargo (2001) o chamou de “federalismo caboclo”, tendo contribuído para o monopólio da política do país nas mãos dos estados mais ricos, acentuando o regionalismo como uma variável do patrimonialismo<sup>3</sup>.

Ainda segundo Camargo (2001), tal cenário, que ficou conhecido como “federalismo oligárquico” justamente em função de ter prestigiado alguns estados em detrimento dos outros, hierarquizando assim a federação, perdurou até a revolução de 1930.

Seguindo o pensamento da autora, com o advento da crise da República Velha, há a restauração da ideia de um Estado precursor do poder e do interesse público, tendo em vista a descrença na política implantada pelos republicanos. Este período apresentou um “federalismo centralizador”.

A partir de então, o Brasil vivenciou dois períodos de regime de exceção, primeiro com os oito anos do “Estado Novo” e, depois, os vinte e um anos de regime militar, que mitigaram o exercício da democracia.

Por sua vez, a condição social decorrente desses períodos de exceção, respectivamente, ofuscou o federalismo democrático (1946 - 1964), uma vez que a população da época estava contaminada pelos interesses patrimonialistas impregnados neste período (CAMARGO, 2001).

Em que pese a instalação do regime militar no país, com o golpe de 1964, formalmente os pilares do federalismo foram mantidos. Aliás, desde sua implantação, tal sistema, independentemente do regime de governo, jamais se submeteu a nenhum questionamento, renovando-se de Constituição em Constituição.

Distorcido na República Velha, questionado pelas ditaduras, coroado nos períodos democráticos, o federalismo brasileiro adaptou-se às mais

---

<sup>3</sup> Patrimonialismo: é a característica de um Estado que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado.

diversas circunstâncias, passando a ser destaque obrigatório nas constituições que se sucederam, inclusive, nos períodos autoritários (CAMARGO, 2001, p. 310).

Apesar disto, o período militar caracterizou-se pela centralização do poder nas mãos do Executivo Federal, culminando na ineficiência dos serviços públicos, corrupção e autoritarismo, traços característicos da ditadura.

Nesse contexto, foi matéria de ordem na luta pela redemocratização do país a descentralização do poder, sobretudo, a partir do movimento municipalista e dos governadores dos estados, que ganharam voz nas eleições de 1982.

Destaca-se, ainda, a advertência de Camargo (2001) com relação ao fato de que, no Brasil, a Federação se identifica com a descentralização e não com a organização da União, como aconteceu nos EUA, por exemplo.

Inevitavelmente, a constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, abraça tais ideais e consagra as políticas sociais bem como promove a descentralização de poderes e recursos, partilhando-os entre as outras esferas de governo, destacando-se a nova condição dos municípios, que passaram de meros prestadores para gestores de serviços.

Para Tomio (2002), em que pesem os municípios terem sido citados como organização política autônoma em praticamente todas as Constituições republicanas, excetuando a de 1937, somente com a promulgação da Carta de 1988 é que o município alcança uma autonomia plena, ostentando, assim, o status de ente federativo.

Acrescenta o autor que a condição de autonomia conquistada pelo município, com a Constituição de 1988, é inédita em relação às demais federações, nas quais os municípios figuram apenas como divisões administrativas das unidades federadas.

Segundo Camargo (2001), a CF/88 revelou um novo tipo de federalismo, “municipalista e participativo, voltado para as ações em parceria entre a sociedade civil e os três níveis de governo”, cujo objetivo seria “melhorar as políticas públicas no nível local, com a redução das desigualdades sociais e, sobretudo, com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania” (CAMARGO, 2001, p. 313).

Uma melhor compreensão do pacto federativo brasileiro em vigor, notadamente com relação à posição ocupada pelo Município, demanda a análise de

alguns dispositivos constitucionais, sobretudo com relação à competência atribuída a tal ente.

Dessa forma, considerando que o escopo deste trabalho se restringe à análise da efetividade da legislação ambiental municipal, o interesse concentra-se, portanto, no estudo do processo legislativo municipal, que, por sua vez, requer alguns apontamentos sobre a competência legislativa do Município.

Nessa conformidade, o próximo capítulo encarregou-se de tratar dos aludidos assuntos.

## **CAPÍTULO III: DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL**

Apresentado o objeto de estudo, bem com traçadas algumas considerações acerca do pacto federativo, nesta seção, além das regras de competência legislativa municipal em matéria ambiental, serão igualmente apresentados os parâmetros de constituição das normas municipais.

### **3.1 Da Competência Legislativa Municipal em Matéria Ambiental**

Perseguindo uma melhor compreensão acerca da efetividade da legislação ambiental do município de Teófilo Otoni, indispensável se faz a apresentação de questões relativas ao processo legislativo municipal.

Dessa forma, o estudo da competência legislativa municipal em matéria ambiental é etapa obrigatória e, neste caso, será adotado como ponto de partida para o entendimento do processo de criação das leis ambientais na esfera municipal.

De início, é imperioso reforçar o papel que o Município desempenha no ordenamento jurídico nacional.

Como visto anteriormente, é como ente federativo autônomo que o Município está enquadrado no pacto federativo estabelecido na Constituição da República de 1988, em seus artigos 18 e 29, tendo, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal, autonomia política e administrativa.

Sobre o tema, José Afonso da Silva aponta:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades: a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria; b) Capacidade de autogoverno, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) Capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar; d) Capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e restar os serviços de interesse local). (SILVA, 2003-2004, p. 623-624)

Seguindo o objeto deste trabalho, o presente estudo concentra-se na capacidade normativa própria ou de autolegislação do Município.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência legislativa dos Municípios, atribuindo-lhes a tarefa de legislar sobre matérias de interesse local (competência exclusiva<sup>4</sup>), bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber (competência complementar<sup>5</sup>), conforme se verifica no artigo 30 da CF/88, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A análise mais apurada do dispositivo constitucional citado acima se revela importante, sobretudo porque é preciso, em um primeiro momento, descortinar aquilo que poderia ser entendido como “assunto de interesse local”.

Segundo José Cretella Júnior,

o Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez está situado dentro do país, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade. Assim, o hospital, que certo Município crie e ponha em funcionamento, é interesse peculiar do Município, mas não exclusivo, não privativo, porque a saúde interessa não só ao Estado-Membro, como a todo o país. Se ocorre acidente em uma estrada federal ou estadual, o atendimento da vítima é feito pelo hospital do Município mais próximo. Peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país. (CRETELLA JUNIOR, 1990, p. 1.889)

Pelas palavras do autor, percebe-se que o interesse local não se pauta pela exclusividade, e sim, pela predominância. Diante disso, tem-se que a legislação municipal não se restringe às questões que interessem exclusivamente ao Município, podendo abarcar questões gerais, de interesse regional ou até mesmo nacional, mas é na predominância dos interesses locais que residirá a amplitude da ação do Município.

Além dos exemplos apresentados pela citação alhures, outra questão que guarda direta relação com o entendimento articulado e que muito interessa, posto que motiva tal pesquisa, é a questão do meio ambiente.

---

<sup>4</sup> Competência exclusiva: A competência exclusiva é aquela exercida em EXCLUSÃO DAS DEMAIS. Significa dizer que ao ente que for atribuída esta competência somente por ele esta poderá ser exercida. É indelegável, irrenunciável.

<sup>5</sup> Conforme ensinamentos de José Nilo de Castro, a competência complementar do Município seria aquela destinada a preencher “o branco das legislações federal e estadual, aperfeiçoando-se às particularidades e às peculiaridades locais”. (CASTRO, 1999)

A Carta Legislativa vigente atribuiu à União, em seu artigo 22, a competência privativa<sup>6</sup> de legislar em relação a determinadas matérias. Já no artigo 24, incisos I, VI, VII e VIII, estabeleceu a competência legislativa concorrente<sup>7</sup> entre a União, Estados e Distrito Federal, sobre questões relacionadas à proteção do meio ambiente, conservação da natureza, defesa do solo, proteção ao patrimônio paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Pela simples leitura do referido dispositivo constitucional, percebe-se que os municípios foram excluídos do rol dos entes federativos que têm competência para legislar em matéria ambiental.

Contudo, tal entendimento não pode prosperar, pois a própria Carta Magna, como dito, no artigo 30, inciso I, atribuiu aos municípios a competência de legislar sobre assuntos de interesse local.

Em que pesem a União, Estados e Distrito Federal terem sua competência legislativa em matéria ambiental expressa na Constituição, o que não se verifica em relação ao Município, o meio ambiente apresenta características peculiares em determinados locais, sobretudo em um país como o Brasil, de dimensões continentais.

Assim, conjugando a ideia de que o Município está autorizado constitucionalmente a legislar sobre questões de interesse local e que há questões ambientais que podem afetar direta e predominantemente tais interesses, como, por exemplo, a instalação de uma fábrica ou a implantação de um loteamento, não se pode deixar de reconhecer a viabilidade conferida ao município de legislar em matéria ambiental.

No mesmo sentido, encontram-se as palavras de Sandra Krieger Gonçalves Silva:

Não se pode olvidar que, na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os

---

<sup>6</sup> Competência privativa: é aquela específica de um ente, mas ADMITE A DELEGAÇÃO para um outro ente ou ainda o exercício a possibilidade de exercício de competência suplementar (para outro ente).

<sup>7</sup> Competência concorrente é aquela sobre a qual “tanto um como outro ente político pode dispor normativamente”. (SANTANA, 1998)

serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local (SILVA, 2003, p. 107-108)

Dessa forma, verificada a inserção das questões ambientais naquelas de interesse predominantemente local, bem como as regras de competência legislativa municipal, estabelecidas no artigo 30 da CF/88, torna-se perfeitamente possível reconhecer a competência legislativa municipal em matéria ambiental.

Além disso, o inciso II, do aludido artigo 30, estabelece a competência legislativa suplementar do Município, permitindo a este ente federativo preencher, no que couber, as lacunas deixadas pela legislação federal e estadual (CASTRO, 1999).

Contudo, pobre seria acreditar que o exercício da competência legislativa municipal suplementar somente seria viável mediante a inexistência fática de lei ou vazio normativo.

Ora, a expressão “no que couber” não deve ser associada apenas ao preenchimento de lacunas, mas sim ao sentido de pertinência, de cabimento, de algo que se justifica ante a realidade do Município (SANTANA, 1998, p. 138).

Ainda sobre o assunto, acrescenta Jair Eduardo Santana:

De modo que, a nosso ver, não propriamente nos casos de vazios normativos, mas principalmente nas hipóteses em que a normatividade existente não se mostre hábil à concreção dos anseios que se encontram consubstanciados nas particularidades locais, pensamos que possa se dar a suplementação legislativa pelos Municípios (SANTANA, 1998, p.138).

Nessa conformidade, partindo de uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais acima articulados, o Município está autorizado a elaborar leis que tratem de matérias cujo interesse seja predominantemente local, assim como suplementar as leis estaduais e federais, quando for necessário um enfrentamento específico e local de questões mais abrangentes, para suprimir suas deficiências.

Além disso, cabe ainda ao Município a obrigação de zelar pela proteção do meio ambiente, combatendo a poluição em todas as suas formas, como estabelecido no artigo 23 da CF/88.

Portanto, repita-se, sendo possível ao Município legislar sobre questões de interesse local, bem como suplementar no que couber as normas federais e estaduais para regulamentar peculiaridades locais, e que a proteção do meio ambiente é um dever que lhe foi constitucionalmente atribuído, não se pode negar a capacidade que o Município goza de legislar sobre matéria ambiental.

Evidenciada a competência legislativa municipal em matéria ambiental, urge enfrentar algumas considerações acerca do processo legislativo municipal.

### **3.2 Dos Contornos do Processo Legislativo Municipal**

O processo legislativo é uma espécie do direito processual, através do qual o direito regulamenta sua própria criação, constituindo normas que estabelecem as condições para a criação de outras normas.

Para José Afonso da Silva, o processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) emanados dos órgãos legislativos, objetivando a formação das leis, resoluções e decretos legislativos. A forma pela qual estes atos do processo legislativo são constituídos é denominado procedimento, que representa o andamento da matéria nas Casas legislativas (SILVA, 2005, p. 437).

Face à complexa composição em que se desenvolve o processo legislativo brasileiro, a reflexão aqui empreendida será restrita ao processo legislativo municipal.

Nessa conformidade, preliminarmente a compreensão do processo legislativo municipal exige alguns apontamentos acerca da organização do Município, sendo indispensável traçar algumas considerações sobre as Leis Orgânicas Municipais.

### 3.2.1 A Lei Orgânica do Município

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no caput do artigo 29, que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes princípios (CF, 1988).

Complementando, o parágrafo único do artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF/88, estabelece que:

Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitando o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual (ADCT, 1988).

Dessa forma, o primeiro mandato dos vereadores eleitos a partir da promulgação da atual Constituição da República trouxe como obrigação a necessidade de elaborar e promulgar as Leis Orgânicas dos Municípios, que representavam, daquele momento em diante, a organização municipal, que seria regida pelos ditames contidos em sua Lei Orgânica.

Verifica-se, portanto, que a Lei Orgânica é peça fundamental para a completude do exercício da autonomia do Município, considerando que nela estão contidas as peculiaridades e particularidades que distinguem um Município do outro, bem como as orientações básicas para a solução das demandas locais.

Evidencia-se, igualmente, que a Lei Orgânica expressa a vontade de os munícipes elegerem seus representantes locais, os vereadores, que, por sua vez, ao receberem da Constituição Federal de 1988 a incumbência de elaborar a Lei Orgânica Municipal (LOM), puderam imprimir no diploma organizativo municipal, respeitando o contido na Carta Magna e na Constituição Estadual, os traços característicos da localidade que representam.

Urge esclarecer ainda que a Lei Orgânica Municipal, em que pese ser assim denominada, não ostenta a característica de uma lei, pois não demanda sanção do Executivo, ou seja, uma vez elaborada, não se sujeita à aprovação do Poder Executivo municipal.

Sendo assim, em razão da incerteza de sua natureza jurídica, por vezes, são utilizadas as expressões “Constituição Municipal”, “Carta Municipal”, entre outras,

para caracterizar a Lei Orgânica, sendo esta última terminologia a preferida pelos juristas, sobretudo, porque, representa aquela adotada na Constituição.

Portanto, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se a obrigatoriedade de os Municípios serem regidos por uma Lei Orgânica que, como dito, representou um marco da autonomia municipal, pois possibilitou a contemplação das particularidades locais, instrumentalizando, formalmente, o desejo dos munícipes.

Na prática, as regras mínimas para a estruturação dos órgãos políticos locais, para a definição das relações entre o Legislativo e o Executivo, para a fixação do número de vereadores, para a articulação do processo legislativo municipal, entre outras, estão abarcadas pela Lei Orgânica, que, em síntese, apresenta uma supremacia sobre as demais leis municipais, submetendo estas últimas às premissas estabelecidas naquela.

Identificada a gênese do processo legislativo municipal pelos conhecimentos ameadados acerca do conteúdo da LOM, passa-se a apresentar o processo de criação das normas que regem os Municípios.

### 3.2.2 Da Criação das Normas Municipais

O processo legislativo municipal tem por objeto a elaboração dos atos normativos previstos na Lei Orgânica, estabelecendo um conjunto concatenado de ações, realizadas pelos órgãos legislativos, visando à criação das leis.

Segundo o autor Hely Lopes Meirelles, o processo legislativo municipal representa “a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário”. Tal procedimento, ainda para o autor, desenvolver-se-ia por meio de fases e atos indispensáveis à tramitação do projeto, como iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto (MEIRELLES, 2006, p. 661).

É importante lembrar que qualquer processo legislativo, inclusive o municipal, deverá se pautar nas orientações constitucionais, sob pena de sua validade se desnaturar.

Para tanto, o processo legislativo municipal pauta-se na observância de alguns princípios que, em linhas gerais, levando-se em conta os ensinamentos do autor Giovane da Silva Corralo, serão expostos a seguir (CORRALO, 2008, p. 55-69).

#### *3.2.2.1 Princípio da Legalidade*

Estabelece que o processo legislativo municipal observe as demais normas jurídicas que o disciplinam, como a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal, bem como outras legislações que tratem de forma específica sobre a matéria.

#### *3.2.2.2 Publicidade*

O processo legislativo requer transparência, operando-se por meio de sessões públicas, com a publicação das aprovações de atas pela imprensa no Diário Oficial competente, objetivando a possibilidade de controle por parte da sociedade, assim como dos demais Poderes.

#### *3.2.2.3 Finalidade*

Determina que o processo legislativo, indeclinavelmente, se pautar no interesse público, buscando, com base nesta premissa, uma solução viável para cada situação, através da análise individual de cada caso.

#### *3.2.2.4 Impessoalidade ou Imparcialidade*

Tal princípio tem conteúdo negativo por proibir atos institucionais que representem vantagem pessoal para agentes políticos, por outro lado, ostenta conteúdo positivo ao exigir reflexão acerca dos interesses nos momentos em que a câmara deve se manifestar. Assim é que se torna possível a abstenção do voto por parte dos vereadores nos casos em que a matéria em questão guardar relação com interesses pessoais do parlamentar.

### *3.2.2.5 Moralidade*

Como o próprio nome assinala, demanda uma conduta proba, de boa-fé, que a atividade legislativa se processe de forma adequada, séria, motivada e esclarecedora.

### *3.2.2.6 Continuidade*

Estabelece o pleno exercício das funções da câmara de vereadores, ou seja, observando-se as regras de trâmite previstas no Regimento Interno<sup>8</sup> da respectiva casa legislativa, todas as proposições que demandam apreciação do plenário deverão ser analisadas.

### *3.2.2.7 Eficiência*

Determina a observância dos prazos estabelecidos na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara no que diz respeito à votação das matérias sujeitas à deliberação do Plenário, conferindo, com isso, celeridade e racionalidade de recursos ao processo legislativo.

### *3.2.2.8 Igualdade*

Proíbe a discriminação, impossibilitando a criação de leis que tratem de maneira injustificavelmente diferenciada o cidadão.

### *3.2.2.9 Proporcionalidade*

Estabelece que o legislador pondere a relação entre meio e fim, oriunda da lei que se pretende produzir, notadamente com relação à sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

---

<sup>8</sup> Regimento Interno: é um conjunto de regras estabelecidas por um grupo para regulamentar o seu funcionamento.

### *3.2.2.10 Razoabilidade*

Demanda uma análise ponderada do legislador acerca das particularidades e singularidades que o processo de criação da norma revela, devendo esta análise se ancorar em critérios de bom senso, transigência e tolerância.

### *3.2.2.11 Motivação*

Impõe que a fundamentação seja condição de validade dos atos administrativos, ou seja, para que o ato seja válido, é preciso que haja uma exposição dos motivos que o justifique. Dessa forma, as proposições legislativas requerem motivação jurídica ou fática.

### *3.2.2.12 Participação popular*

Possibilita a interação entre a sociedade e o processo legislativo, seja através das tribunas populares, plebiscitos, referendos ou iniciativa popular.

Conhecendo os pilares nos quais se ergue o processo legislativo municipal, a compreensão desta atividade requerer, a seguir, a apresentação das outras engrenagens que a compõem.

Nessa conformidade, passa-se ao estudo das espécies normativas de competência municipal.

## **3.2.4 Espécies Normativas Municipais**

Partindo da LOM como vértice do ordenamento jurídico no âmbito municipal, verifica-se que todas as demais espécies normativas são dela diretamente decorrentes, devendo se espelhar no interesse predominantemente local, respeitando a proposta consagrada no artigo 59 da CF/88.

Cumprindo esse desiderato, a “Constituição Municipal” de Teófilo Otoni, denominação atribuída à LOM pelo legislador local, estabeleceu, em seu artigo 46, as seguintes espécies normativas:

#### 3.2.4.1 *Emendas à Lei Orgânica*

Têm por objeto promover alterações na Lei Orgânica Municipal, observando os mesmos critérios de votação estabelecidos no caput do artigo 29 da CF/88.

Porém, nos casos de emenda à Lei Orgânica, a participação do prefeito será possibilitada, o que, como dito anteriormente, não ocorre na elaboração do texto original.

As Emendas à Lei Orgânica poderão ser propostas por no mínimo um terço dos membros da Câmara Municipal, pelo prefeito e, no caso do município objeto deste trabalho, mesmo ao arrepio do autor em comento (CASTRO, 2009), pela iniciativa popular, através de cinco por cento do eleitorado municipal.

#### 3.2.4.2 *Leis complementares*

São aquelas cujo objetivo é complementar a Lei Orgânica, tendo como matéria as codificações, as leis de instituição do regime jurídico único dos servidores públicos civis municipais, do plano diretor, entre outras definidas na própria LOM.

Não há diferenciação hierárquica entre as leis complementares e as ordinárias, contudo, aquelas demandam quorum<sup>9</sup> qualificado para sua aprovação, ou seja, a maioria absoluta<sup>10</sup> dos membros da Câmara Municipal deverá aprová-las e, repita-se, sua matéria encontra-se definida na LOM.

#### 3.2.4.3 *Leis Ordinárias*

Atos legislativos típicos abarcam normas gerais e abstratas, todas aquelas que não são objeto das leis complementares nem de outros atos legislativos, demandando para sua aprovação apenas a aquiescência da maioria simples<sup>11</sup> dos presentes na sessão, observando-se a necessidade de quorum mínimo de votação, que representa a presença da maioria dos vereadores à sessão.

---

<sup>9</sup> Quorum: número de representantes necessários para a abertura e deliberações parlamentares. (GODOY, 1989)

<sup>10</sup> Maioria absoluta: “é aquela que compreende mais da metade de todos os Vereadores da Câmara, contando-se os presentes e os ausentes à sessão, para alcançá-la.” (CASTRO, 1999)

<sup>11</sup> Maioria simples: “é aquela que compreende mais da metade dos votantes presentes à sessão.” (CASTRO, 1999)

#### *3.2.4.4 Leis Delegadas*

São elaboradas pelo Prefeito, que recebe tal delegação por decreto legislativo ou resolução da Câmara, constando o conteúdo, os termos e os limites de seu exercício. Não serão objeto das leis delegadas as matérias de competência exclusiva da Câmara, as matérias objeto de leis complementares, os direitos individuais, a legislação orçamentária e, por fim, a instituição ou o aumento de tributos.

#### *3.2.4.5 Decretos Legislativos*

São deliberações político-administrativas, que regulam as matérias de competência exclusiva da Câmara, não sujeitas à sanção do Prefeito, sendo promulgadas pelo Presidente da Câmara. Produzem efeitos externos.

#### *3.2.4.6 Resoluções*

Guardam o mesmo conceito dos decretos legislativos, diferindo deles apenas com relação aos efeitos que, neste caso, são internos.

Identificadas as espécies legislativas municipais, na sequência, percorreremos as fases do processo legislativo.

#### *3.2.5 Fases do Processo Legislativo Municipal*

Estabelecidas as espécies normativas municipais, decorrentes de um conjunto de atos preordenados que representam o próprio processo legislativo, descortinar as fases nas quais esses atos estão distribuídos torna-se tarefa obrigatória na compreensão de toda a matéria aqui tratada.

Assim, a sequência procedimental em questão contempla as seguintes fases:

### 3.2.5.1 *Iniciativa*

Observadas as disposições da Constituição Federal, bem como aquelas contidas na Constituição Estadual, ficará a cargo da Lei Orgânica Municipal estabelecer aqueles que poderão apresentar projetos legislativos à Câmara Municipal. A iniciativa, portanto, é o ato pelo qual o processo legislativo se inicia.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 61, adotou um sistema pluralista de iniciativa, elencando de forma taxativa aqueles que poderiam propor as leis. Tal regra, por simetria, obrigatoriamente deve ser seguida tanto pelos Estados, quanto pelos Municípios, sob pena de se viciar o processo legislativo.

Além disso, o referido dispositivo constitucional cuidou de diferenciar a iniciativa privativa da concorrente, sendo a primeira aquela reservada a apenas uma pessoa, um agente ou um órgão, não podendo ser transmitida; já a segunda se caracteriza como sendo a competência legislativa possível a mais de uma pessoa ou órgão, neste caso, não há a exclusividade quanto à propositura de um projeto de lei, em uma determinada matéria, admitindo-se, assim, a concorrência na propositura.

### 3.2.5.2 *Discussão e votação*

Realizada em sessão pública no Plenário da Câmara, a discussão é o momento destinado aos debates relacionados ao projeto de lei em apreciação, bem como de suas respectivas emendas, observando-se as regras procedimentais estabelecidas no Regimento Interno da Câmara.

### 3.2.5.3 *Sanção e veto*

A sanção caracteriza-se como o ato através do qual o chefe do Poder Executivo Municipal manifesta sua aquiescência à espécie normativa aprovada pela Câmara de Vereadores. Tal aquiescência poderá ser expressa, nos casos de manifestação formal do Prefeito nesse sentido, ou tácita, a partir do transcurso *in albis* do prazo de 15 (quinze) dias, período de tempo de que o prefeito dispõe para se manifestar, após o qual ficará a cargo do Presidente da Câmara promulgar a norma.

Lado outro, o veto representa a discordância do chefe do Executivo em relação à proposta legislativa, podendo ser total quando abarcar todo o texto, ou parcial, quando alcançar apenas parte da proposta legislativa.

Ressalta-se, ainda, a possibilidade de a Câmara Municipal, pela maioria absoluta dos seus vereadores, derrubar o veto do Prefeito, tão logo este seja apreciado pela respectiva casa.

Nesta conformidade, a sanção e o veto figuram como instrumento recíproco de controle entre os Poderes.

#### *3.2.5.4 Promulgação e publicação*

A promulgação representa uma fase complementar ao processo legislativo, pois é a partir dela que o projeto se torna lei por ato emanado do Prefeito ou da Câmara Municipal.

A partir da promulgação, a lei ganha número e data de criação, estando apta a produzir efeitos.

Contudo, a produção dos efeitos da lei somente acontecerá a partir do momento em que é levada ao conhecimento de todos, por meio de sua publicação.

Somente após a publicação é que a lei poderá ser exigida, ganhando, assim, vigência, conforme determina a Lei de Introdução ao Código Civil.

Apresentado, portanto, o processo legislativo municipal, o próximo capítulo cuidará de apontar a legislação ambiental criada no município de Teófilo Otoni durante a legislatura compreendida entre os anos de 2009 e 2012 nos termos do recorte temporal mencionado na introdução deste trabalho.

## **CAPÍTULO IV: A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI**

Este capítulo será dedicado à descrição e análise das leis ambientais municipais que entraram em vigor na última legislatura, período compreendido entre 2009 e 2012, conforme recorte temporal revelado na introdução deste trabalho por ocasião da narrativa do percurso metodológico na execução da pesquisa de que ora se cuida.

Antes disso, porém, como medida facilitadora da compreensão da legislação ambiental, é imperioso esclarecer algumas questões relacionadas à proteção do meio ambiente.

### **4.1 Da Proteção do Meio Ambiente**

#### **4.1.1 Origens**

A busca desenfreada pelo desenvolvimento sempre motivou a intervenção humana na natureza, que se apropria dos recursos disponíveis, utilizando-os da forma que lhe convier.

Até meados do século XX, essa era a tônica da relação embelecida entre homem e meio ambiente, ou seja, o meio ambiente existia para servir o homem.

Contudo, a segunda metade do século passado foi marcada por uma série de desastres ambientais, fruto dessa intervenção desmedida do homem, de proporções catastróficas, que, enfim, despertou na humanidade a consciência do dever de se ocupar da preservação do meio ambiente.

Entre os desastres ambientais marcantes do século XX, é oportuno lembrar os seguintes: a) acidente nuclear em Flisborough (1974), Reino Unido, em que morreram 28 pessoas; b) emissão do agente laranja em Seveso, na Itália, no ano de 1976, que atingiu 40 residências, matando animais domésticos; b) em 1979, acidente nuclear em Three Mile Island, Harrisburg, na Pensilvânia, em que 200.000

peças abandonaram suas casas; c) o vazamento de isocianato de metila em Bhopal (1984), na Índia, contaminando 500.000 pessoas e matando 16.000 nos anos seguintes; d) explosão do reator nuclear em 1986, em Chernobyl, Ucrânia, em que 10.000 pessoas morreram; e) Brasil, 1986, Goiânia, o césio-137 contamina 250 pessoas e mata 4; e f) o despejo de efluentes industriais na Baía de Minamata, no Japão, que de 1953 a 1997 contaminou cerca de 12.500 pessoas com mercúrio, ingerido com a carne dos peixes pescados no local, provocando degenerações do sistema nervoso (BARROS, 2008).

Somadas a tais acontecimentos, segundo Barros (2008), algumas publicações alavancaram os debates acerca da necessidade de se preservar o meio ambiente, caso do livro “Primavera Silenciosa”, de autoria da norte-americana Rachel Louise Carson, publicado em 1962, revelando os malefícios decorrentes do DDT (DICLORO-DIFENIL-TRICLOROETNO), um potente inseticida.

Além do livro, alguns empresários e intelectuais, que não militavam nas causas ambientais, reuniram-se e formaram o chamado “Clube de Roma”. Capitaneados pelo cientista estadunidense Dennis Meadows, em 1972, o grupo publicou um relatório chamado “Os limites do crescimento”, levantando a ideia de que a sustentabilidade demandava o enfrentamento de quatro questões: a) o controle do crescimento populacional; b) o controle do crescimento industrial; c) a insuficiência da produção de alimentos; e d) o esgotamento dos recursos naturais. Sua repercussão foi tamanha que chegou a ser objeto de discussão na Conferência das Nações Unidas daquele ano, representando, assim, uma contribuição de destaque para a criação de uma nova regulamentação das questões relacionadas à preservação ambiental (BARROS, 2008).

A partir daí, desenvolvimento e meio ambiente passam a fundir-se no conceito de eco-desenvolvimento, que, no início dos anos 80, foi suplantado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, passando a ser adotado como expressão oficial nos documentos da ONU (Organização das Nações Unidas), UICN (Union for the Conservation of Nature) e WWF (World Wild Fund) (BARROS, 2008, p. 10).

No mesmo sentido, o relatório de U Thant, Secretário-geral da ONU entre 1961 e 1971, chamou atenção pela advertência de que o futuro da vida no planeta estaria limitado se não houvesse uma mudança de atitude por parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este enunciado resultou em uma das mais

importantes manifestações em favor do meio ambiente, fruto da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, em 1972 (BARROS, 2008).

Aliado a tudo isso, ainda segundo Barros (2008), o mundo passou a perceber certas mudanças no meio ambiente, como a ocorrência de chuvas ácidas, do efeito estufa, bem como do agravamento do buraco na camada de ozônio, temas recorrentes nas últimas décadas do século XX.

Outro marco decorrente de tal cenário foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como “Cúpula da Terra”, cujo legado abarca a Agenda 21, que representou um plano de ação para a realização do desenvolvimento sustentável no século XXI (BARROS, 2008).

Em decorrência tanto da Conferência de Estocolmo, quanto da Conferência do Rio de Janeiro, a ONU assumiu, de forma definitiva, a defesa do meio ambiente ao redor do mundo, censurando eventuais ofensores.

Sendo assim, Silva (2004) aponta que:

A crescente intensidade desses desastres ecológicos despertou a consciência ambientalista ou a consciência ecológica por toda a parte, até com certo exagero, mas exagero produtivo, porque chamou a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente, natural e cultural, de forma sufocante. Daí proveio a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países (SILVA, 2004, p. 33).

No Brasil, assevera Barros (2008) que o direito ambiental apresentou sinais de existência a partir do Estatuto da Terra, lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, que, ao conceituar a função social de propriedade rural, incluiu a conservação dos recursos naturais (art. 2º, §1º, alínea “c”). Contudo, as normas em matéria ambiental contidas nesta lei não foram levadas à execução, ou seja, careceram de aplicabilidade.

Lado outro, no ano de 1981, o direito ambiental brasileiro efetivamente consumou sua existência com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que, entre outras ações, criou o Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), objetivando a criação de um ambiente que prestigiasse o desenvolvimento sustentável.

No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988, dedicando um capítulo ao meio ambiente, consagra a ideia de desenvolvimento sustentável, que privilegie

uma “sadia qualidade de vida em um ambiente ecologicamente equilibrado, minimizando os riscos para a presente e as futuras gerações” (BARROS, 2008, p. 31).

Nesse contexto, Canotilho (2007) acrescentou que:

As dimensões jurídicas ambientais e jurídicas ecológicas permitem falar do Estado de Direito Ambiental e Ecológico. O Estado de Direito deve ser um Estado protetor do ambiente e garantidor do direito ao ambiente e garantidor de um ambiente ecologicamente equilibrado, mas o Estado Ambiental e Ecológico só será um Estado de Direito se seus deveres forem cumpridos, deveres estes de juridicidade, impostos ao poder público (CANOTILHO, 2007, p. 8).

Acontece que, somente a partir da ECO-92, como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro, o Brasil firmou sua posição no cenário internacional como país que defende a ideia de desenvolvimento sustentável. Anteriormente, na Conferência de Estocolmo (1972), alguns representantes brasileiros “afirmaram que em nosso país a poluição era bem-vinda por gerar o tão almejado desenvolvimento industrial, fato que foi amplamente criticado pela comunidade internacional”(BARROS, 2008, p. 31). E este mal-estar, como dito, só foi superado na “Cúpula da Terra”, vinte anos depois.

#### 4.1.2 Definições de Meio Ambiente

Como o problema desta pesquisa gira em torno da efetividade da legislação ambiental municipal, traçar algumas considerações acerca do conceito de meio ambiente torna-se imprescindível, pois, se o que se pretende estudar é a abrangência de um direito e sendo este direito destinado à proteção do meio ambiente, conhecer aquilo que se protege é fundamental.

Nessa perspectiva, tendo este trabalho se pautado na investigação da regulamentação das ações de proteção ambiental na esfera municipal, que se encontra vinculada à ciência do direito, sendo Brasil um Estado democrático de direito nos termos do artigo 1º da CF/88, o conceito jurídico de meio ambiente ganha realce.

Dessa forma, considerando então que o meio ambiente seja aquilo que o direito estabelecer, mister se faz reproduzir o conceito estabelecido pelo art. 3º,

inciso I, da lei 6.938/81: “*Meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”.

Nota-se que o conceito legal que pauta a regulação da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela referida lei, revela-se insuficiente, posto que se reduz a tutelar o meio ambiente natural.

Noutro diapasão, o meio ambiente requer uma definição mais ampla, que, segundo Silva (2004), fosse “abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico” (SILVA, 2004, p. 20).

Das palavras do autor, verifica-se que o meio ambiente se apresenta sob três formas: a) meio ambiente natural, caracterizado pela interação dos seres vivos entre si e com o seu meio; b) meio ambiente artificial, determinado pelo espaço urbano construído; c) meio ambiente cultural, que abarca o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico, que se diferencia do artificial em razão do “valor” que ostenta (SILVA, 2004).

Sem deixar de recepcionar o referido conceito legal de meio ambiente, a CF/88, em seu art. 225<sup>12</sup>, além de tutelar o meio ambiente natural, protegeu o artificial e cultural. Já no artigo 220, VIII<sup>13</sup>, a Carta Magna incorporou, ainda, a proteção do meio ambiente do trabalho.

Dessa forma, para Barros (2008), o meio ambiente pode ser classificado como natural, cultural, artificial e do trabalho<sup>14</sup>.

Com se pode observar, a conceituação legal do meio ambiente carrega consigo uma amplitude, uma indeterminação, o que caracteriza a deficiência do legislado no desempenho de tal tarefa, posto que possibilita as mais diversas interpretações sobre o assunto. Dessa forma, “o meio ambiente pertence a uma

---

<sup>12</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>13</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

<sup>14</sup> “Meio ambiente do trabalho é o conjunto de condições, fatores físicos, climáticos ou qualquer outro que, interligados, ou não, estão presentes e envolvem o local de trabalho da pessoa humana” (BARROS, 2008, p. 145).

daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra” (MILARÉ, 2004, p. 163).

Abandonando momentaneamente a temática jurídica do assunto, de forma ilustrativa, é válido trazer à baila um questionamento do ponto de vista terminológico sobre a expressão “meio ambiente”.

Freitas (2001) acredita que a “expressão meio ambiente, adotada no Brasil, seja criticada por estudiosos, porque meio e ambiente, no sentido enfocado, significam a mesma coisa. Logo, tal emprego importaria em redundância. Na Itália e em Portugal, usa-se, apenas, a palavra ambiente” (FREITAS, 2001, p. 17).

Por outro lado, Milaré (2001) opina sobre o assunto da seguinte forma:

Tanto a palavra meio quando o vocábulo ambiente passam por conotações, quer na linguagem científica quer na vulgar. Nenhum desses termos é unívoco (detentor de um significado único), mas ambos são equívocos (mesma palavra com significados diferentes). Meio pode significar, aritmeticamente, a metade de um inteiro; um dado contexto físico ou social; um recurso ou insumo para produzir algo. Já ambiente pode representar um espaço geográfico ou social, físico ou psicológico, natural ou artificial. Não chega, pois, a ser redundante expressão meio ambiente, embora no sentido vulgar a palavra indique o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e as coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, lei e jurisprudência de nosso país, que, amiúde, falam meio ambiente, em vez de ambiente apenas (MILARÉ, 2001, p. 63).

Este trabalho, por seu turno, optou por acompanhar o segundo posicionamento e utilizar a expressão “meio ambiente”, notadamente porque, como dito, esta é aquela adotada pela legislação brasileira, inclusive a municipal.

#### 4.1.3 O Direito Ambiental na CF/88

De certo, a pedra angular do direito ambiental na CF/88 encontra-se no artigo 225, conteúdo, a matéria ainda encontra abrigo em outros dispositivos constitucionais, que podem ser classificados como regras de garantia, regras de competência e regras gerais.

O art. 5º, inc. LXXIII<sup>15</sup>, como regra de garantia, assegura o direito de qualquer cidadão postular em juízo ação popular que objetive a defesa do meio ambiente.

---

<sup>15</sup> Inciso LXXIII, do art. 5º da CF/88 - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa,

Por sua vez, as regras de competência foram distribuídas da seguinte forma:

a) no art. 23, incisos VI e VII, estão fixadas as competências administrativas comuns a todos os entes federativos, como a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora; b) os incisos VI, VII e VIII, do artigo 24, por sua vez, elencam as competências legislativas concorrentes adstritas à União, aos Estados e ao Distrito Federal no tocante aos temas florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico, e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, lembrando que verificada a inserção das questões ambientais naquelas de interesse predominantemente local, bem como as regras de competência legislativa municipal, estabelecidas no artigo 30 da CF/88, tendo o município legitimada sua competência legislativa em matéria ambiental, conforme explicado no capítulo II desta obra.

Em vantagem numérica na Constituição Federal de 1988, as regras gerais direcionadas às noções de princípio ou conduta se fazem presentes nos seguintes dispositivos: 1) o inciso III do art. 129, referente às atribuições do Ministério Público na promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; 2) o inciso VI do artigo 170, que trata da defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica; 3) o parágrafo 5º do art. 173, que trata da responsabilidade da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica, na qual está inserida a defesa do meio ambiente; 4) o parágrafo 3º do art. 174, relacionado à organização pelo Estado da atividade garimpeira em cooperativas, considerando a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros; 5) o inciso II do artigo 186, que, ao tratar da função social da propriedade rural, estabelece entre seus requisitos a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; 6) o inciso VIII do artigo 200, já mencionado anteriormente, que determinou ao Sistema Único de Saúde a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho; 7) o inciso V do artigo 216, que definiu como parte integrante do patrimônio

cultural brasileiro, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico; e 8) parágrafo 1º do art. 231, que trata das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários e a seu bem-estar.

## **4.2. Da proteção ambiental na esfera do município de Teófilo Otoni**

### **4.2.1. Teófilo Otoni e sua Legislação Ambiental**

Reforçada a legitimidade do Município de legislar em matéria ambiental, assim como apresentadas algumas questões que elucidam a necessidade de proteção do meio ambiente, passa-se a expor a legislação ambiental municipal produzida em Teófilo Otoni no período compreendido entre 2009 e 2012, que abarca a última legislatura, conforme recorte temporal justificado na introdução desta dissertação.

O Quadro 1 apresenta, em ordem cronológica, toda a legislação ambiental produzida no período acima citado.

**QUADRO I**

<b>Leis ambientais municipais que entraram em vigor durante a última legislatura (2009-2012)</b>		
<b>Nº DA LEI</b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>EMENTA</b>
Lei nº 5.900	04 de março de 2009	Institui a olimpíada de saúde e meio ambiente no município e dá outras providências.
Lei nº 5.926	18 de maio de 2009	Dispõe sobre a autorização para criação do programa “Viveiros de Mudas” nas escolas da rede municipal de ensino de Teófilo Otoni/MG e dá outras providências.
Lei 5.973	07 de outubro de 2009	Dispõe sobre orientação para destinação de material reciclável e dá outras providências.
Lei nº 5.975	07 de outubro de 2009	Cria o programa municipal de conservação e uso racional de água potável.
Lei nº 5.970	13 de outubro de 2009	Dispõe sobre a criação do programa municipal de cidadania no meio rural e dá outras providências.
Lei nº 5.983	10 de novembro de 2009	Dispõe sobre a instituição do programa “Vigilante Verde” no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.008	10 de novembro de 2009	Autoriza o Executivo municipal a criar o programa de aproveitamento de madeira de podas de árvores no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.031	02 de fevereiro de 2010	Autoriza o executivo municipal a criar o programa Óleo Vivo, que promove a coleta, armazenamento e reciclagem de óleos e gorduras no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.

Lei nº 6.071	05 de maio de 2010	Dispõe sobre a proibição de jogar lixo de qualquer espécie em área não destinada a depósito ou coleta e dá outras providências.
Lei nº 6.110	05 de agosto de 2010	Obriga os estabelecimentos comerciais, postos de gasolina e concessionárias de transporte coletivo urbano municipal a afixar placas ou cartazes informativos contendo informações sobre a decomposição do lixo e dá outras providências.
Lei nº 6.172	11 de fevereiro de 2011	Autoriza o Poder Executivo municipal a instituir o projeto “Lixo Consciente, uma ideia reciclável”, em Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.194	04 de abril de 2011	Dispõe sobre a obrigatoriedade de empreendimentos emissores de poluentes líquidos instalarem caixa de inspeção e dá outras providências.
Lei nº 6.213	05 de maio de 2011	Cria a ouvidoria ambiental do município de Teófilo Otoni, como órgão auxiliar do Poder Executivo na recepção, na tramitação e no encaminhamento das sugestões, denúncias e propostas relativas a questões ambientais.
Lei nº 6.273	04 de agosto de 2011	Autoriza a criação do programa “Pró-jardim” no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.300	15 de setembro de 2011	Dispõe sobre a criação do conselho municipal do bem-estar animal e dá outras providências.
Lei nº 6.299	15 de setembro de 2011	Considera de Utilidade Pública o órgão que menciona.

Lei nº 6.312	06 de outubro de 2011	Institui o “Programa Silencia Urbano – psiu” no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.317	17 de outubro de 2011	Institui a catalogação e registro das nascentes D’água existentes no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.329	08 de novembro de 2011	Cria o selo amigo do meio ambiente e dá outras providências.
Lei nº 6.330	09 de novembro de 2011	Dispõe sobre a organização de sistemas de coleta seletiva nos grandes geradores de resíduos sólidos do município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.328	08 de novembro de 2011	Dispõe sobre a criação do programa de poda preventiva e substituição de árvore nas vias públicas em Teófilo Otoni.
Lei nº 6.338	11 de novembro de 2011	Institui a proibição da entrada e permanência de animais domésticos em estabelecimentos comerciais onde se manipulem, beneficiem, preparem, vendam ou fabriquem produtos alimentícios, tais como restaurantes, lanchonetes, bares, supermercados ou similares, no município de Teófilo Otoni.
Lei nº 6.426	11 de maio de 2012	Dispõe sobre a política de proteção, controle e conservação do meio ambiente no município de Teófilo Otoni e dá outras providências.
Lei nº 6.462	10 de setembro de 2012	Dispõe sobre a criação do “Disque Verde” no âmbito do município de Teófilo Otoni e dá outras providências.

Apresentada a legislação, para sua melhor compreensão, urge que sejam esclarecidos, mais detalhadamente, seus respectivos propósitos:

#### *4.2.1.1. Lei nº 5.900, de 04 de março de 2009*

Esta lei tem por objetivo a criação da Olimpíada Municipal de Saúde e Meio Ambiente no município de Teófilo Otoni, com o intuito de incentivar a realização de projetos destinados à melhoria da qualidade das condições ambientais e de saúde.

Tal competição, segundo a lei, deveria ser realizada anualmente.

#### *4.2.1.2. Lei 5926, de 18 de maio de 2009*

A Lei 5.926, tendo por objetivo a criação do programa “Viveiro de Mudas”, objetivou a promoção da educação e da preservação ambiental, o fornecimento de mudas às escolas municipais e comunidades locais, a ampliação da arborização em áreas públicas e privadas nos bairros e o desenvolvimento de habilidades dos estudantes.

Em síntese, o que se pretendia por meio desta lei seria o cultivo de árvores de rua frutíferas, plantas ornamentais, hortaliças e plantas medicinais nos terrenos das escolas da rede municipal de ensino, podendo ser estendido, ainda, para outras áreas desocupadas ou ociosas, públicas ou privadas, no caso destas últimas, mediante autorização dos respectivos proprietários.

Para tanto, a cargo da administração municipal ficaria o fornecimento de orientação técnica, equipamentos, adubos e sementes necessários à execução do referido programa.

#### *4.2.1.3. Lei 5.973, de 07 de outubro de 2009*

Basicamente, obriga os estabelecimentos comerciais que fornecem embalagem plásticas para acondicionamento de mercadorias a fazer constar no verso das embalagens os seguintes dizeres: “MATERIAL RECICLÁVEL: Proteja o meio ambiente encaminhando esta embalagem para reciclagem”.

#### *4.2.1.4. Lei nº 5.975, de 07 de outubro de 2009*

Cria o “PROGRAMA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E USO RACIONAL DE ÁGUA POTÁVEL”. Abrangendo todo o município, esta lei tem como objetivos, entre outros, preservar o meio ambiente e criar na população o costume de economizar água potável.

#### *4.2.1.5. Lei nº 5.970, de 13 de outubro de 2009*

Tal lei tem por objetivo promover uma melhoria na qualidade de vida da população rural de Teófilo Otoni, através da criação do “Programa Municipal de Cidadania no Meio Rural.

Entre as ações que contempla, destaca-se o desenvolvimento de pesquisa científica aplicada às questões envolvendo educação, saúde e habitação no meio rural bem como estimular a participação das comunidades rurais e suas organizações nas decisões e iniciativas do programa, sob a coordenação da Secretaria Municipal da Agricultura.

#### *4.2.1.6. Lei 5983, de 10 de novembro de 2009*

Através desta lei, o Poder Executivo municipal estaria autorizado a instituir o programa “Vigilante Verde”, cujo objetivo seria “preparar e qualificar voluntários com a finalidade de auxílio na fiscalização, proteção e preservação do meio ambiente em nossa comunidade e colaborar nas campanhas educativas encetadas pelo poder público no sentido de conscientizar a sociedade em termos dos melhores preceitos de respeito à ecologia e ao meio ambiente.”

A legislação faz referência, ainda, aos critérios de seleção dos voluntários, considerando que nela não há previsão do caráter remuneratório da atividade, sendo

enquadradas pessoas físicas e jurídicas, tais como sociedades de amigos de bairro, escolas, entidades civis ou empresariais.

#### *4.2.1.7. Lei nº 6.008, de 10 de novembro de 2009*

A lei autoriza o Executivo Municipal a criar o “Programa de Aproveitamento de Madeiras de Podas de Árvores” com o objetivo de reduzir o desmatamento local e contribuir para o aumento da vida útil dos aterros da cidade.

O programa compreenderia a transformação dos resíduos de poda de árvore em combustíveis e lenha, confecção de ferramentas e utensílios e, com as folhas e galhos finos, criar adubo para as praças e jardins da cidade.

A realização do programa estaria a cargo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

#### *4.2.1.8. Lei 6031, de 02 de fevereiro de 2010*

O programa “Óleo Vivo”, criado por esta lei, em síntese, objetivava, entre outras coisas, “disciplinar o uso, o descarte e a destinação final de óleos e gorduras comestíveis, vegetais e animais, no pós-uso alimentar”. Com isso, o que se pretendia era evitar a contaminação, o entupimento ou qualquer outro tipo de prejuízo às redes de esgotos, evitando, desta forma, poluir o meio ambiente.

A execução do referido programa seria de competência da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, devendo ser cumprido no prazo de cento e vinte dias de sua publicação.

*4.2.1.9. Lei nº 6.071, de 05 de maio de 2010*

Proíbe o depósito de lixos em áreas não destinadas para tal fim, estabelecendo sanções em razão do seu descumprimento.

A aplicação das penalidades previstas nesta lei ficaria a cargo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

*4.2.1.10. Lei nº 6.110, de 05 de agosto de 2010*

Esta lei apresenta uma “Tabela de Decomposição do Lixo” contendo o período de decomposição de vários produtos, obrigando os estabelecimentos comerciais do município, notadamente os postos de gasolina e concessionárias de transporte coletivo urbano municipal, a afixarem placas ou cartazes com tais informações.

Prevê, ainda, a aplicação de penalidades em razão do descumprimento das obrigações que estabelece.

*4.2.1.11. Lei nº 6.172, de 11 de fevereiro de 2011*

Institui o projeto “Lixo Consciente, uma ideia reciclável” (sic), objetivando disciplinar a postura de lixo orgânico e reciclável, bem como informar a população sobre a forma correta de armazenar os resíduos orgânicos recicláveis e seus respectivos horários de postura.

A lei estabelece, ainda, que caberá ao Poder Executivo a criação de mecanismos de divulgação do referido projeto.

#### *4.2.1.12. Lei nº 6.194, de 04 de abril de 2011*

Em síntese, obriga os empreendimentos comerciais e os industriais que potencialmente emitam poluentes líquidos a instalar, no prazo de 90 dias contados de sua publicação, uma caixa de inspeção na saída de efluentes gerados ou contidos em suas instalações, sejam eles oriundos de esgotamento fluvial ou pluvial, sob pena de cassação da licença de funcionamento e multa.

A lei estabelece, ainda, que caberá à Secretaria do Meio Ambiente apresentar o projeto e a descrição da caixa de inspeção.

#### *4.2.1.13. Lei nº 6.213, de 05 de maio de 2011*

Cria a “Ouvidoria Ambiental do Município de Teófilo Otoni” com a finalidade de receber sugestões, reclamações, denúncia e propostas relacionadas à questão ambiental. Além disso, a ouvidoria estaria encarregada, entre outras atribuições, de acompanhar a tramitação e a análise das demandas, informando aos interessados as soluções.

O ouvidor seria escolhido e nomeado pelo Prefeito Municipal entre os nomes constantes de uma lista tríplice, organizada pelo Codema (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), com mandato de 02 anos, podendo ser reconduzido.

#### *4.2.1.14. Lei nº 6.273, de 04 de agosto de 2011*

Com o intuito de promover atividades de implantação, preservação, conservação, paisagismo, arborização e ajardinamento em viveiros, parques, praças, jardins e demais logradouros públicos previamente escolhidos pela prefeitura, esta lei autoriza o Poder Executivo a criar o “Programa Pró-Jardim”.

Este Programa conta com a participação dos adolescentes matriculados e que estejam cursando regularmente o 1º ou 2º grau da rede municipal de ensino, consistindo em:

I – propiciar a melhoria na qualidade e vida na cidade, através de ações voltadas para a preservação do meio ambiente; II – estimular o estudo e o conhecimento sobre o meio ambiente e espaço urbano do município; III) criar vínculo entre os adolescentes e o espaço urbano de suas comunidades; IV) mobilizar os adolescentes em torno do interesse coletivo; V) desenvolver o senso de cidadania dos adolescentes (art. 1º, lei 6.273/11).

A implantação do programa autoriza o Executivo a utilizar recursos próprios ou celebrar convênios com a iniciativa privada.

#### *4.2.1.15. Lei 6300, de 15 de setembro de 2011*

Objetivando a defesa e a proteção dos animais, esta lei criou o “Conselho Municipal do Bem-Estar Animal”, que, entre outras responsabilidades, deveria realizar ações permanentes de: a) posse responsável dos animais; b) adoção de animais; c) registro de animais; d) vacinação dos animais; e e) controle reprodutivo de cães e gatos.

Tal órgão seria composto por representantes das Secretarias de Saúde, Meio Ambiente, Defesa Social e Serviços, bem como por representantes da câmara municipal, da sociedade civil e dos conselhos do meio ambiente e regional de medicina veterinária.

#### *4.2.1.16. Lei nº 6.299, de 15 de setembro de 2011*

Esta lei se restringe, exclusivamente, a considerar de Utilidade Pública Municipal a “Associação de Proteção aos Animais e ao Meio Ambiente do Vale do Mucuri – Aspamvale”.

#### *4.2.1.17. Lei 6.312, de 06 de outubro de 2011*

Ao instituir o programa “Silêncio Urbano – Psiu”, esta norma buscou estabelecer condições que favorecessem ações voltadas ao combate à emissão excessiva de ruídos.

Na persecução da sua finalidade, o programa estabeleceria canais de comunicação entre a comunidade e a prefeitura para recebimento de denúncias, divulgaria junto à população campanhas educativas, assim como adequaria o processo de licenciamento ambiental às normas legais em vigor.

Sua coordenação estaria a cargo da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

#### *4.2.1.18. Lei 6.317, de 17 de outubro de 2011*

O objeto desta lei está restrito à catalogação das nascentes d’água existentes no município, sendo seus resultados registrados em livro próprio de livre publicidade.

A lei traz em seu art. 4º algumas proibições, que, uma vez, descumpridas, sujeitariam seu infrator a uma multa no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), podendo ser dobrada em caso de reincidência, nos termos do art. 10 na mencionada lei.

#### *4.2.1.19. Lei 6.329, de 08 de novembro de 2011*

A legislação em comento restringe-se a criar “O Selo Amigo do Meio Ambiente” com o objetivo de premiar aquelas empresas cujas ações coadunam com a preservação do meio ambiente.

Duas são as ações que justificariam o recebimento do Selo, quais sejam: promover palestras educativas e distribuir cartazes e folhetos informativos que visem à conservação do meio ambiente, bastando ao interessado requerer, junto à Secretaria do Meio Ambiente, a certificação.

*4.2.1.20. Lei nº 6.330, de 09 de novembro de 2011*

A lei disciplina “o armazenamento, a coleta, a triagem e a destinação de resíduos sólidos produzidos por Grandes Geradores de Resíduos Sólidos do Município de Teófilo Otoni”.

Por seu turno, cuidou, ainda, de definir resíduos sólidos, bem como as penalidades decorrentes de sua não observância.

*4.2.1.21. Lei nº 6.328, de 08 de novembro de 2011*

Obriga o Poder Público Municipal a criar programa de poda preventiva e substituição de árvores nas vias públicas da cidade.

Tal programa poderá ser executado em parceria com a iniciativa privada, cabendo a esta indicar as árvores podres para poda ou substituição.

Sendo o processo realizado por um particular, ele deverá estar munido de autorização emitida pela Secretaria de Meio Ambiente, sob pena de multa.

*4.2.1.22. Lei nº 6.338, de 11 de novembro de 2011*

Determina a proibição de entrada e permanência de animais domésticos em estabelecimentos comerciais, nos quais haja manipulação, beneficiamento, preparo, venda ou fabricação de produtos alimentícios, com exceção daqueles que possuam espaço reservado, exclusivo e adequado para receber os animais.

Esta proibição igualmente não alcança os cães-guia dos portadores de deficiência visual.

#### *4.2.1.23. Lei 6.426, de 11 de maio de 2012*

Seguramente, entre todas as legislações citadas, esta seja a mais abrangente, posto que regulamenta a Política de Proteção, Controle e Conservação do Meio Ambiente na esfera municipal.

Nesse desiderato, a lei estabeleceu critérios de competência, de fiscalização, bem como de penalidades.

A lei em comento trabalha, ainda, alguns conceitos como meio ambiente, degradação da qualidade ambiental e poluição.

Contudo, apresenta algumas expressões, como “a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Teófilo Otoni”, sem explicar o que seria “qualidade de vida”, por exemplo.

#### *4.2.1.24. Lei nº 6.462, de 10 de setembro de 2012*

Autoriza o município a implantar o “Disque Verde”, representado por uma linha telefônica destinada a receber denúncias de ações contra o meio ambiente.

#### **4.2.2. Dos órgãos de proteção do meio ambiente na esfera municipal**

O artigo 201 da Lei Orgânica Municipal de Teófilo Otoni estabelece que é dever do Poder Público defender e preservar o meio ambiente. Para tanto, a LOM, em seus artigos 202 e 206, respectivamente, estabeleceu que caberia ao Poder Público elaborar e implantar um Plano Municipal de Meio Ambiente e Recursos Naturais, bem como manter o Conselho Municipal de Defesa ao Meio Ambiente (Codema), órgão colegiado autônomo e deliberativo composto por representantes do Poder Público, entidades ambientalista e representantes da sociedade civil.

Em que pese a LOM ter sido publicada em 1990, somente no ano 2000 foi criado o Codema, através da lei 4.679/2000, que lhe atribuiu competência, conforme disposto em seu artigo 3º.

Entre as competências do Codema, destacam-se: a) formular e fazer cumprir as diretrizes da política ambiental do Município; c) fiscalizar o cumprimento das leis, normas e procedimentos a que se refere o inciso anterior; d) propor a celebração de convênios, contratos e acordos com entidades públicas e privadas de pesquisas e de atividades ligadas à defesa ambiental; e) opinar sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como sua urbanização, visando à adequação às exigências do meio ambiente e à preservação dos recursos naturais; e f) fornecer informações e subsídios técnicos ao conhecimento e defesa do meio ambiente.

Dessa forma, o Codema assume o papel de assessorar o Poder Público Municipal em assuntos referentes à proteção, conservação, melhoria do meio ambiente e ao combate às agressões ambientais em toda a área do Município.

No ano seguinte, foi publicada a lei 4954/2011, responsável por criar a política municipal de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.

Tal lei estabeleceu, em seu artigo 4º, que o “Sistema Municipal do Meio Ambiente” seria constituído por um órgão consultivo, representado pelo Codema, e um órgão executor, representado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente ou outro que viesse substituí-la.

Assim, desde então, no âmbito da Administração Pública Municipal, a proteção do meio ambiente em Teófilo Otoni encontra-se a cargo destes órgãos, sendo que, em 2012, com a publicação da lei 6426, que dispôs sobre a “Política de Proteção, Controle e Conservação do Meio Ambiente” no município de Teófilo Otoni, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente ficou responsável, como órgão central, pela implantação da referida “Política”, bem como por fazer cumprir a mencionada lei, reforçando, ainda mais, sua posição em relação à proteção do meio ambiente local.

Dessa forma, com respaldo na acumulação de todas as informações colacionadas até aqui, passa-se a investigar, sem pretender esgotar o assunto, a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni.

## **CAPÍTULO V: A EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI**

Para investigar a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, faz-se mister traçar algumas considerações acerca do entendimento de sua efetividade, e saber identificar quando uma lei é efetiva ou não é requisito obrigatório para a conclusão deste trabalho. Assim, preliminarmente, serão apresentadas algumas linhas sobre efetividade.

### **5.1. A efetividade das normas: conceito**

Para que o ordenamento jurídico alcance validade social, é preciso que haja uma consonância entre os campos do dever ser e do ser, e tal consenso, por sua vez, somente pode ser conquistado com respaldo na efetividade das normas.

Compreender o significado da efetividade das normas requer conhecimento de alguns conceitos sobre o tema.

Barroso (1996), ao tratar do assunto, apresenta a efetividade como uma forma de eficácia social da norma, que representa um efetivo cumprimento do Direito pela sociedade a partir do momento em que as normas são reconhecidas e cumpridas, havendo, portanto, a concretização dos comandos normativos, que passam a incidir de forma efetiva na vida das pessoas.

A expressão eficácia social é, portanto, sinônimo de efetividade e corresponde à efetiva realização da norma jurídica no campo social, materializando aquilo que contempla.

Para que uma norma seja considerada efetiva, é necessário que desempenhe concretamente sua função social, ou seja, é preciso que ela materialize no campo dos fatos os preceitos legais que carrega em seu texto. Uma norma é efetiva quando “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 1996, p. 83).

Dessa forma, ao investigar a efetividade de uma norma, é preciso saber se ela foi realmente observada, aplicada, executada (imposta) ou usada, para então concluir, de forma empírica, se ela tem ou não eficácia social.

Havendo correspondência entre a conduta social e os padrões estabelecidos pelas normas jurídicas, para Mello (2003), haveria a realidade do direito, ou seja, sua efetividade.

A efetividade diz respeito à aplicação ou execução da norma jurídica, incorporando-se à maneira de ser da sociedade. Pode-se dizer que a norma se transfigura em um agir. “A regra do direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente eficaz” (REALE, 1974, p. 124).

Kelsen (1999) caracteriza a efetividade como o fato real de aplicação da norma com a conformação da conduta humana com a ordem normativa, “é o fato real de ela (a norma) ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos” (KELSEN, 1999, p. 29-30).

A efetividade de uma norma representa, portanto, uma atuação prática, concreta, capaz de materializar o dever ser nela contido, a partir do momento em que seu destinatário a reconhece e a acolhe. A efetividade torna factível o que as normas propuseram intelectualmente.

## **5.2. A efetividade da legislação ambiental no Município de Teófilo Otoni**

Como visto, a efetividade de uma lei está refletida em sua concretização fática, ou seja, em saber se a lei é aplicada, executada, enfim, cumprida.

Dessa forma, com base no levantamento de todo o acervo legislativo ambiental produzido no município de Teófilo Otoni durante a última legislatura, necessário se faz verificar a efetividade dessas normas.

Como já se sabe, o órgão da administração municipal encarregado da proteção do meio ambiente é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que, entre outras atribuições, deve fazer cumprir, administrativamente, a legislação ambiental produzida pelo legislativo local.

Nesse contexto, entre as formas de que a Secretaria de Meio Ambiente dispõe para fazer cumprir as leis ambientais municipais, destaca-se a fiscalização. Através de seus agentes de fiscalização, a Secretaria identifica as infrações, notifica os infratores e, em determinados casos, aplica as respectivas penalidades.

A título de registro e controle desse trabalho, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Teófilo Otoni mantém arquivadas todas as notificações preliminares e/ou autos de infração<sup>16</sup> havidos no Município.

Contudo, compulsando tais arquivos, durante o período que interessa a esta pesquisa, verifica-se que não há qualquer registro de aplicação daquelas leis elencadas no capítulo anterior.

A totalidade das ocorrências de violação ao meio ambiente são tipificadas e coibidas com base na Lei 1.444/73, que representa o Código de Polícia Administrativa no Município.

Através do poder de polícia que a referida lei instituiu, torna-se possível coibir condutas que firam a higiene pública, os costumes, a segurança e a ordem pública e, assim, de forma reflexa e limitada, dar conotação de proteção ao meio ambiente prevista na lei.

Com relação à referida legislação, é preciso destacar que ela é anterior à Constituição Federal de 1988 e não faz qualquer referência ao meio ambiente e, conseqüentemente, à sua proteção. Trata-se de uma legislação fruto de um período, como visto, em que a preocupação com a proteção do meio ambiente estava, timidamente, dando seus primeiros passos em alguns países do mundo, dos quais o Brasil ainda não fazia parte, por isso, não pode ser considerada uma lei ambiental.

Assim, verifica-se que as 24 leis ambientais criadas no período compreendido entre os anos de 2009 e 2012, que representa a última legislatura, não serviram de base para tipificar nenhuma conduta que representasse violação ao meio ambiente.

Tendo como fundamento esse cenário, buscou-se tentar compreender os motivos pelos quais um acervo tão expressivo de leis não contribuiu para a proteção do meio ambiente local, considerando a falta de sua aplicação pelo órgão de controle e fiscalização local.

---

<sup>16</sup> Modelo de documento disponível no apêndice desta dissertação.

Ouvido o agente de fiscalização da Secretaria do Meio Ambiente de Teófilo Otoni, ele esclareceu que a dificuldade reside no excesso de leis criadas pela Câmara Municipal, que, em muitos casos, repetem o conteúdo de outras leis já existentes.

Para ele:

[...] a questão é o excesso de lei que são criadas pela Câmara, e esse excesso de leis, muitas das leis são repetitivas. [...] às vezes o vereador não tem conhecimento necessário das leis que contém nele (Código de Política Administrativa no Município), e cria uma cópia de uma lei que já existe ali, então essa é a dificuldade da gente tá seguindo aquela lei. Muitas dessas leis não são usadas por esse motivo (AGENTE FISCAL, 2014).

Confrontando a Lei 1.444/73 com as 24 leis ambientais produzidas na última legislatura, é possível confirmar a repetição apontada pelo Agente. Por exemplo, a Lei 6.071, de 05 de maio de 2010, determina a proibição de jogar lixo de qualquer espécie em imóvel público ou privado, que não seja destinado ao depósito ou à coleta de lixo. Tal advertência encontra similitude com aquela presente no inciso I do artigo 44, da 1.444/73, que, igualmente, proíbe jogar lixo em terrenos ou em vias públicas.

Na mesma esteira, as Leis 6.312, de 06 de outubro de 2011, e 6.328, de 08 de novembro de 2011, que tratam do silêncio urbano e da poda de árvores, respectivamente, têm matéria semelhante àquela contida nos artigos 78 e 116, incisos I e VI, da Lei 1.444/73.

Nota-se, ainda, que o conteúdo repetitivo das leis ambientais municipais de Teófilo Otoni se faz presente em leis criadas na mesma legislatura: casos da Lei 6.213, de 05 de maio de 2011, que criou a Ouvidoria Ambiental, e da Lei 6.462, de 10 de setembro de 2012, que criou o Disque Verde, ambas tinham por objetivo estabelecer um canal direto de comunicação com a população local para receber denúncias, sugestões etc. Contudo, nenhum dos canais foi implantado.

Na outra ponta do problema, o vereador Presidente da Câmara Municipal de Teófilo Otoni, manifestando-se sobre as dificuldades encontradas na aplicação das referidas leis ambientais municipais, confirma a opinião do agente de fiscalização com relação ao excessivo número de leis e acrescenta que:

[...] se esbarra no excesso de leis, são muitas leis, a população não tem conhecimento das leis, o próprio governo que administra, entra e sai governo e não tem conhecimento das leis. Então isso, acho que dificulta bastante. O que eu acho que tem que ser feito é rever todas as leis ambientais, e fazer uma só, enxugar ela e fazer uma só mais aplicável, mais

direcionada para a área de Teófilo Otoni (PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES, 2014).

O representante popular alerta para a falta de conhecimento das leis por parte da população e do próprio governo. Na verdade, a existência dessas leis só é divulgada à população, no momento da publicação do seu texto, em um jornal de circulação local. Publica-se apenas o texto frio da lei, desacompanhado de campanha de conscientização, cartilha explicativa, enfim, de qualquer mecanismo que aproxime tais leis da população.

No tocante ao desconhecimento das leis por parte do governo, ele está revelado na falta de registro de aplicação por parte da Secretaria de Meio Ambiente, que utiliza uma lei de 1973 para gerir as políticas ambientais do Município, desconsiderando todas as leis ambientais criadas posteriormente para esta finalidade.

Tal desconhecimento também é notado a partir do momento em que várias iniciativas criadas pela legislação ambiental municipal, independentemente das dificuldades operacionais que eventualmente demandem, sequer são do conhecimento da Secretaria do Meio Ambiente, não tendo nenhum registro que revele sua existência: casos da “Olimpíada de saúde e meio ambiente”, previsto na Lei 5.900/2009, e do programa do “Vigilante Verde”, contemplado pela Lei nº 5.983/2009.

Além disso, não há uma compilação das leis, a Administração Pública não fornece um caderno que contenha todas as leis ambientais municipais em vigor. Oficialmente, tal informação somente pode ser alcançada por meio de consulta ao site da Câmara Municipal, através de uma pesquisa paramétrica, já descrita na introdução deste trabalho.

Verifica-se, portanto, que, segundo o vereador, a solução para a efetividade da legislação ambiental municipal estaria atrelada à criação de uma única lei que abarcasse toda a matéria.

Percebe-se, tanto pelos documentos analisados junto à Secretaria de Meio Ambiente do Município, quanto pela fala dos informantes qualificados acima reproduzidas, que a legislação investigada nesta dissertação não tem aplicabilidade, execução ou utilização, carecendo, portanto, de efetividade, não se materializando no mundo fático.

No mesmo sentido, outro fato que merece relevo é que, pela análise da legislação em comento, verifica-se que a grande maioria das leis não traz nenhum tipo de sanção, ou seja, cria uma norma de conduta, mas não apresenta mecanismos coercitivos capazes de estimular seu cumprimento. Assim, caso alguém deixe de cumpri-las, esta pessoa não estaria sujeita a penalizações.

Além disso, a quase totalidade dessas leis demanda regulamentação por parte do Poder Executivo, ou seja, caberia ao Prefeito estabelecer as condições de cumprimento dessas leis. Contudo, tais regulamentações não existem.

Assim, não há outra conclusão senão aquela que constata a tendência de não efetividade da legislação ambiental municipal em Teófilo Otoni, pelo menos daquela produzida na última legislatura, posto que, como dito, não há registro de sua aplicação. Essas leis contemplam conteúdos repetitivos e, em sua maioria, sequer têm regulamentação pelo Poder Executivo.

Outra questão que merece relevo é a fragilidade do Legislativo Municipal em identificar e desempenhar, a contento, a competência legislativa atribuída ao Município pela Constituição Federal, sobretudo no que diz respeito à contemplação do interesse local.

Em que pese o excesso de leis ambientais municipais, a matéria que elas disciplinam, em alguns casos, não guarda correspondência com as necessidades predominantemente locais.

No mesmo sentido, posicionando-se acerca dos entraves da efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, o geógrafo, perito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e professor de Direito Ambiental, esclarece que falta:

[...] uma política municipal de meio ambiente que seja condizente com a realidade do Município e vinculada à legislação estadual e à federal também, o que não ocorre no Município, né, existe um distanciamento nisso (GEÓGRAFO, PERITO e PROFESSOR DE DIREITO AMBIENTAL, 2014).

Portanto, é preciso que o legislador paute a elaboração das leis ambientais municipais pela identificação das demandas predominantemente locais, bem como pela necessidade de complementar as legislações Federais e Estaduais em relação à aludida matéria.

Ocorre que o cenário apresentado revela outra situação preocupante, e se o município de Teófilo Otoni não vem sendo capaz de criar uma legislação ambiental que goze de efetividade, isso significa dizer que a contribuição legislativa deste ente

federativo com relação à proteção do meio ambiente não está acontecendo. Sob esta ótica, é possível acreditar que haja uma ruptura do pacto federativo, não tendo um dos entes federados exercido de forma adequada a competência legislativa que lhe foi atribuída.

Verifica-se, dessa forma, que a legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni, publicada durante os anos estudados revela-se meramente simbólica, incapaz de efetivar seus preceitos.

Ao analisar a ideia de legislação simbólica, Neves (2007) apontou:

Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta a realidade é normativo-jurídica, mas serve, primária e hipertroficamente a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico (NEVES, 2007, p. 30).

Dessa forma, uma legislação tida como simbólica representa muito mais os interesses políticos do que propriamente a função de regramento de conduta, ou seja, sua função jurídica.

## CONCLUSÃO

Considerando todas as circunstâncias que foram descritas até aqui, percebe-se, desde o primeiro momento, que a formação do território teofilotonense se deu em razão de uma promessa, de uma expectativa de desenvolvimento para uma região inserida em um contexto de isolamento. Tal progresso sempre esteve associado à necessidade de interligação do Município com as demais regiões do estado e, conseqüentemente, do país.

Dessa forma, a instalação de malha ferroviária e rodoviária na região sempre foi uma questão de ordem, posto que, era sinônimo de desenvolvimento.

Contudo, o desenvolvimento esperado não aconteceu, mas os danos ambientais decorrentes da instalação da ferrovia, da indústria madeireira que se desenvolveu no local na mesma época, a atividade mineradora, bem como a abertura e pavimentação de duas importantes rodovias que cortam o Município, estão presentes até hoje, pois, a antiga mata atlântica que existia no local deu lugar à pastagem para o gado, que representa, atualmente, a maior atividade rural desenvolvida na região.

De outro lado, a partir da década de 70 (setenta) a preservação do meio ambiente começa a ganhar relevo no mundo inteiro e, no caso do Brasil, consagra-se a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que em razão da descentralização do Poder e dos recursos, característica do modelo federalista que adotou, distribuiu a tarefa de proteger o meio ambiente entre os entes federados, no caso, a União, os Estados Membros e os Municípios, repartindo entre eles as competências executivas e legislativas para tal finalidade.

Assim, os Municípios, na condição de entes federativos autônomos, passaram a ter a obrigação de proteger o meio ambiente na esfera local, inclusive, tendo o dever constitucional de criar leis que protejam os interesses predominantemente locais, bem como, de suplementar as leis estaduais e federais, quando for necessário um enfrentamento específico e local de questões mais abrangentes, para suprimir suas deficiências, especialmente no tocante à conservação do meio ambiente.

Dessa forma, considerando que o território teofilotonense, desde sua criação, assiste à problemas de natureza ambiental, aliás, cenário comum no Brasil,

ter investigado a efetividade da legislação ambiental municipal de Teófilo Otoni representou uma tarefa extremamente relevante, pois, dentre outros aspectos possibilitou conhecer a contribuição das leis locais para preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, na perspectiva do pacto federativo, compreender como o município de Teófilo Otoni desempenha sua autonomia legislativa no tocante à matéria ambiental.

Ocorre que, a partir dos resultados alcançados por esta pesquisa, após compreender o processo legislativo municipal e descrever todas as leis ambientais produzidas em Teófilo Otoni, no período de 2009 a 2012, verificou-se que, apesar de existir um número considerável de leis ambientais, não há registros de aplicação dessas leis.

Tais leis existem apenas no papel, ou seja, a população não as conhece e o Poder Executivo Municipal, responsável por executá-las em âmbito administrativo, igualmente ignora sua existência.

A partir daquilo que foi relatado pelos informantes qualificados que contribuíram com esta pesquisa, é possível concluir que a falta de efetividade da referida legislação municipal se dá em razão do excesso de leis, de uma produção desordenada de normas, inclusive, repetitiva, que muitas vezes representa apenas uma forma de “mostrar serviço” e não contempla realmente às necessidades locais.

Percebe-se, portanto, que a coletânea legislativa em matéria ambiental produzida na última legislatura (2009/2012), como ensina Neves (2007), não passa de uma legislação simbólica, incapaz de efetivar seus preceitos.

Nesse contexto, é possível constatar que o município de Teófilo Otoni não está desempenhando a contento seu papel de ente federativo autônomo, notadamente com relação ao dever de produzir uma legislação ambiental que efetivamente seja capaz de proteger o meio ambiente, através da materialização da proposta normativa que contempla.

Sendo assim, a contribuição local para a preservação do meio ambiente carece, antes de tudo, de um levantamento criterioso das condições ambientais que o Município ostenta e, a partir dos resultados obtidos, da criação de uma legislação protetiva que abarque tais condições, especialmente com relação aos pontos que ainda não estão protegidos por outros instrumentos legais.

Uma efetiva proteção do meio ambiente requer o conhecimento dos problemas a serem enfrentados.

Além disso, é preciso que população reconheça a existência dessas leis e compreenda sua necessidade, o que só será possível a partir de uma ampla divulgação, de campanhas educativas que promovam a conscientização, assim como, pela participação popular no processo de elaboração das leis, seja direta ou através dos representantes eleitos, que por sua vez, devem ser mais sensíveis no sentido de entender aquilo que a população, que representam, espera do desempenho das atividades para as quais foram eleitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. **A Rede Urbana da Bacia do Mucuri**, In revista geográfica e ensino. Ano 03, nº 10, Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1990.

AMORIM FILHO, O. B., ABREU, J. F. **Cidades de porte médio em Minas Gerais**, Boletim de Geografia Teórica, Rio Claro, 1982.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BARREIRA, Péricles Antunes. **Direito Ambiental**. Disponível em: [http://www.ucg.br/site\\_docente/ju r/pericles/pdf/direito\\_ambiental.pdf](http://www.ucg.br/site_docente/ju r/pericles/pdf/direito_ambiental.pdf).

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

\_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição o Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERNARDI, Jorge Luiz. **A Organização Municipal e a Política Urbana**. Curitiba: Editora IBPEX, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (05 de outubro de 1988). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

BRASIL. **Constituição do Município de Teófilo Otoni**. Teófilo Otoni: s/ed., 2010.

BUENO, Eduardo Fernandes. TESTA, Fábio André. **Noções Introdutórias de Direito Ambiental**. Revista de Direito Público, Londrina, v, 4, n. 3, p.1-19, set./dez. 2009. Disponível em [http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/VOLUME\\_4/num\\_3/NO%C7%D5ES%20INTRODUT%D3RIAS%20DE%20DIREITO%20AMBIENTAL2.pdf](http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/VOLUME_4/num_3/NO%C7%D5ES%20INTRODUT%D3RIAS%20DE%20DIREITO%20AMBIENTAL2.pdf).

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: em século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CANDIOTTO, L. Z. P. **Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na Geografia**. In: RIBAS, A. D.; SPÓSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.) Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. 2. ed. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. Cap. 1, p. 8.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental. Uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Cristiano Ottoni. **A mesorregião do vale do mucuri: contextualização histórica e análise do desenvolvimento**. Belo Horizonte: Prontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 16 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo: aspectos contemporâneos**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COIMBRA, Á. **O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental**. Campinas: Millennium, 2002.

CORRALO, Giovane da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: Aportes Teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da Função Parlamentar nas Câmaras de Vereadores**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários a Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. v. III (art. 18 a 22)

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal**. São Paulo: Edição Universitária de Direito, 1975.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político educacional. In: FERREIRA, Maura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed., atualizada. São Paulo: Saraiva, 1988.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental e Econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

DUARTE, Regina Horta. **O aventureiro da Filadélfia: Theófilo Ottoni e a conquista do vale do Mucuri**. In: Revista Locus. V. 4. N 2. 1998.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução**. In "Direito e política urbana no Brasil". Edésio Fernandes organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

FILHO, Alberto de Magalhães Franco. **O Controle de Constitucionalidade de Normas Municipais**. Disponível em: < <http://www.revista.fadir.ufu.br>>.

FILHO, Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORI, José Luís. **O federalismo diante do desafio da globalização**. In: AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995

FREITAS, V. P. de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3. ed. rev. e ampl. Curitiba : Juruá, 2003.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **A Colonização Alemã no Vale do Mucuri**. Coleção Mineiriana: Belo Horizonte, 1991.

GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal**. 2. ed. São Paulo: Leud, 1989.

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. Universidade de São Paulo, 2005.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. **O território em tempos de globalização**. Revista eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas - Etc..., espaço, tempo e crítica. No. 2 (4).Vol. 1. 2007.

HAMILTON, Alexander.; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

HEIDRICH, A. L. **Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social**. In: RIBAS, A. D.; SPÓSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.) *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. 2. ed. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004.

JUNIOR, João Jampaulo. **O Processo Legislativo Municipal**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando Papaterra. **“O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos**. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Os clássicos da política 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau, “O Federalista”. vol. 1. São Paulo: Ática, 2004.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: plano da existência**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NOVAIS, Weber Bezerra. **Bahia-Minas: Caminhos de Ferro em Teófilo Otoni**. Revista Águia. V. 3, 2013.

NUNES, Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**, 1920; CRUZ, Alcides. **Direito Administrativo Brasileiro**, 1914.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 2007.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. **A federalização das novas comunidades: a questão da soberania**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1974

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RIKER, William H., "**Federalism**", in F. Greenstein e N. W. Polsby (orgs.), Handbook of Political Science. Reading/Addison-Wesley, Mass., vol. 5, 1975.

SAMPAIO, José Adércio Leite. WOLD, Chris. NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental na dimensão internacional e comparada**. 1. ed. Belo Horizonte-MG: Editora Del Rey, 2003.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, v. Coleção Milton Santos; 1, 2006.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. **Federalismo**. In: O Federalismo na Alemanha: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1955.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29. ed., revista ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Barueri: SP. Manole, 2003.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos**. Dados [online]. 1999. vol. 42, n. 2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&1ng=pt&nrm=ido](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&1ng=pt&nrm=ido).

TRENNENPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Podium, 2007

## **APÊNDICE(S)**

